PRINCIPII

DI

DRITTO AMMINISTRATIVO

I.

PRINCIPII

DI

DRITTO AMMINISTRATIVO

PER

FEDERICO PERSICO
Professore di Dritto Amministrativo
nella R. Università di Napoli

SECONDA EDIZIONE

VOLUME PRIMO

NAPOLI
PRESSO GIUSEPPE MARGHIERI EDITORE
Strada Monteoliveto n.° 37
1875

PREFAZIONE

Se in nessuno Stato, antico o moderno, e in qualsivoglia periodo di civiltà non puoi mancar di trovare un governo ed una pubblica amministrazione; non è guari più di mezzo secolo che il *Dritto amministrativo*, come disciplina speciale, si è venuto a collocare fra le scienze sociali e politiche. Senza indagar qui le ragioni perchè così tardi la riflessione scientifica si è rivolta a considerare e porre in ordine una serie di fatti sociali tanto necessari alla vita degli Stati; giova esaminare come essa li abbia ordinati e valutati nel breve periodo da lei corso fin oggi. Questo esame mi varrà per ragione o scusa del processo da me tenuto nell' opera, e servirà a meglio intendere il fine che in essa mi sono proposto, o a chiarir meglio i suoi difetti, se mai l' avessi in tutto o in parte fallito.

Per vedere con qual criterio si è messo mano alla trattazione di questa branca speciale del diritto pubblico, convien guardare al concetto che in quel tempo gli scrittori si formavano dello Stato e del dritto pubblico. Or la dottrina più in voga, il catechismo politico, direi, massime in Francia, era il Contratto sociale del Rousseau. Con questo libro alla mano i principali operatori nella grande Rivoluzione avevano diroccato il vecchio edificio sociale, ricostruito alla meglio un governo ed una pubblica amministrazione, e formolate le teorie civili del dritto pubblico e privato. Se la prudenza di alcuni o il volere

onnipotente di un uomo, che era deputato dalla Provvidenza a contenere insieme ed a compiere l' opera della rivoluzione, temperò talvolta il rigor dei principi, non si pensò quasi da alcuno a metterli in dubbio, a investigarli più sottilmente ò rigettarli.

Il concetto che serve di fondamento al Contratto sociale è che la pura volontà umana produce non pure la società civile ma le istituzioni interne e la vita dello Stato. La qual volontà non è riguardata in ordine ad un obbietto, ma è presa in sè stessa, assolutamente; sì che il dritto e la legittimità deriva immediatamente dal porsi di questa volontà. Il che torna a questo, che lo Stato e le sue istituzioni sono l' effetto della volontà subbiettiva ed astratta, cioè sono il frutto dell' *arbitrio* e seguono norme arbitrarie, e quali le determina la volontà de' cittadini. Secondo questa dottrina il legislatore e la legge hanno qualcosa di assoluto, e, sto per dire, di divino; perocchè sono appunto la volontà sociale in atto, e tutto cede o dee cedere innanzi alle manifestazioni di essa. Un effetto singolare di questa dottrina, non avvertito comunemente, è che essa può acconciarsi indifferentemente ad ogni forma di politico reggimento, e basta a legittimare qualsiasi tirannide, purchè questa sia il risultato meccanico di una volontà collettiva. Lo Stato non ha più uno scopo reale e permanente, al quale dee tendere la società, e dietro a cui si van perfezionando le forme e le istituzioni di un popolo; ma il suo fine è confuso coll' arbitrio del popolo e dei reggitori, varia col cangiare de'sentimenti della maggioranza, e la legge non vale più come espressione di un' idea giuridica, ma come la determinazione di una volontà imperante. La legalità esteriore sostituendosi così alla intima e vera legittimità del

potere, quella forza morale che accompagna e rafferma ogni autorità cede il luogo alla forza materiale ; e i governi, mentre moltiplicano i mezzi di repressione e di difesa, si trovano in fatti assai deboli verso le fazioni ostili che tentano di abbatterli.

Finchè le leggi e le istituzioni di un popolo si tennero per effetto di un artificiale volere di maggioranze o di principe, l' ufficio della scienza dovett' essere assai meschino. Quali idee e principî invocare, se tutto è effetto di arbitrio sovrano? A che si riduce il diritto, se la legge è definita per la volontà imperante, e segregata da ogni altro attributo reale? Allorchè il legislatore ha parlato, il meglio a fare è d' interpretarne il volere, di chiarire un suo detto oscuro, di conciliare quelle discrepanze che si scoprono fra le varie emanazioni della sua volontà, e di cercare quale potrebb'essere il suo pensiero in quei casi omessi nelle sue leggi. Ciascun vede che la più esterna esegesi è ciò che rimane allo scrittore che si fa a studiare il diritto sì pubblico come privato. E invero a questo modestissimo ufficio si restrinsero i molti che all' apparire dei codici e degl'istituti di pubblica amministrazione si diedero a comentarli.

Lo studio precipuo degli scrittori di dritto amministrativo in questo primo periodo è di esporre le istituzioni novelle, d' indagare i motivi del legislatore, di porre in luce e stabilire alcune massime cavate dalle stesse leggi. Nè la storia di altri popoli civili, nè le più interne ragioni di certi fatti sociali erano tenute in conto ; quasi che i nuovi ordinamenti fossero nati a dirittura dal cervello di un uomo, anzi di un uomo impeccabile, poichè ogni critica era lasciata da parte.

Contro cotesto impero della volontà subbiettiva, pro-

clamato in Francia dal Rousseau e suoi seguaci, e formolato scientificamente in Alemagna dal Kant e dal Fichte, insorse una scuola di giuristi, che sovrattutto mirò a combattere il concetto astratto che altri si formava del dritto e della legge.

Questa scuola, detta storica, che ha prodotto i più insigni giureconsulti di Germania, non guardò più le istituzioni dei popoli come una creazione riflessa e arbitraria di legislatori ; ma rannodandole ai costumi, alle tradizioni, alla politica, e a tutte le altre condizioni sociali di un popolo, si studiò di mostrarne la necessità e convenienza con la complessione intera di una data società. La storia per costoro non fu più l'esterna manifestazione di fatti umani, volontari, divisi, spariti dal mondo, da servire tutto al più di esempio o di confermazione a regole astratte ; ma sì bene, la vita stessa dei popoli, che seguiva delle leggi, incontro a cui si rompeva l' arbitrio dei reggitori e degli uomini; le cui determinazioni segnavano ai popoli il corso da seguire, perchè il passato spontaneamente chiude in sè i germi dell' avvenire.

Certo, non si possono negare i grandi vantaggi che questa nuova maniera di considerare il dritto ha recato allo studio della giureprudenza in generale. Il bisogno di trovare per le varie istituzioni civili, non più un astratto motivo, ma una causa storica e criticamente accertata, scorgendo le intime relazioni tra quel fatto umano e tutta la serie dei fatti in mezzo ai quali vide il nascimento, rivolse l' attenzione degli scrittori sul passato : e si ragguagliarono le nazioni diverse e i loro governi, si esaminarono accuratamente i monumenti più riposti, e si cercò d' indagare le condizioni intrinseche che diedero vita a certi ordini sociali.

Nel dritto pubblico in genere, ed anche nel diritto amministrativo in particolare, l'influsso della nuova dottrina si è dovuto far sentire. Si è preso a comparare le istituzioni dei varî popoli, si è investigata l'amministrazione dei greci, dei romani, si è districato al possibile quel viluppo di fatti e d'istituti che si produssero nell'età media; e vedendo la uniformità di certi ordini che parean nuovi con altri antichissimi, e d'altra parte la differenza fra le istituzioni di popoli civili e contemporanei, si è cominciato a criticare qui e là questa forma, a volere introdurre l'una o l'altra novità, che altrove si è visto aver fatto buona pruova. Così, per esempio, il Tocqueville ha mostrato che i nuovi istituti della Rivoluzione francese facevan seguito a quelli o attuati o invocati già nell'antico regime; il Dareste de la Chavanne ha narrato l'esplicarsi di quell'accentramento politico e amministrativo che in Francia procede senza interruzione da Filippo Augusto a Napoleone; il Serrigny e Amedeo Thierry trovano tanti lati di somiglianza fra il regime di Costantino e quello di Napoleone I, e il Dupont-White indaga le ragioni, e crede di trovarle nella differenza di razze, perchè tanto diversifichino le istituzioni inglesi da quelle del continente.

Queste indagini critiche han menato gli scrittori a considerare le relazioni fra la politica e l'amministrazione, a desiderare qui una riforma, lì una compiuta mutazione di certi istituti. La nuova tendenza, messasi un tratto per la china, ha posto in forse ogni cosa. Come restituire ai municipî la libertà? come abbattere la burocrazia e discentrare l'amministrazione? quali ordinamenti militari sono da preferire? conviene allo Stato mantenersi educatore e industriante? qual'è il miglior sistema d'im-

poste? vi ha egli un contenzioso amministrativo? e simili inchieste hanno, com'è naturale, prodotto un soqquadro nel campo di questa disciplina, i cui primi cultori non previdero forse e non pensarono a riparare, attenendosi alla esposizione delle istituzioni vigenti.

Questa tendenza critica, lasciata a sè stessa, e sfrancata dalle leggi storiche e da ogni tradizione, è anch'essa caduta in un dottrinarismo arbitrario e superficiale, senza alcun valore scientifico.

Chi oggidì prende a trattare del dritto pubblico ha alle mani un difficile lavoro. Le due scuole accennate testè si combattono sempre, a nome ciascuna di un principio che va rispettato. L'una ha il merito di non voler rompere a dirittura con le tradizioni e con la storia, di non campare in aria le istituzioni, che sono sempre il frutto di determinate civiltà; l'altra aspira a trovar la scienza, a farsi ragione della giustizia e verità delle istituzioni di un popolo. E invero se io chieggo che cosa è lo Stato, non devo contentarmi se altri mi espone il nascere e svilupparsi dello stato di Roma o d'Inghilterra. Ma d'altra parte le pretensioni di un filosofo di aver raggiunto l'idea e il tipo di uno Stato non sono ogni dì smentite da simiglianti pretensioni e contradittorie? Qual valore, nella scienza e nella pratica, possono avere certe speculazioni di astratti principî a cui la storia ripugna; e, per contrario, qual documento darà la storia, se dalla serie de' fatti e nella serie dei fatti una scienza verace non sa scorgere un'idea ed una legge superiore e guidatrice di quegli eventi? Ora appunto questa conciliazione nella dottrina non è ancora avvenuta: un falso dommatismo o una falsa critica viziano la scienza e le istituzioni sociali.

Io giudico che questo antagonismo dannoso tra la sto-

ria e la riflessione scientifica, tra il fatto e l' idea, questo divorzio, dirò, della tradizione dalla ragione non avrà fine, che quando una scienza meno boriosa e più seguace della natura e della verità, considerando lo Stato e le sue istituzioni non come arbitrarie creazioni, saprà ravviare la libertà nelle correnti della storia, e non farà mai astrazione, indagando l' idea, da quelle leggi che governano i fatti. Non v'ha nulla di più inutile e sazievole di certe astratte teorie che la storia contraddice; benchè la storia sola in sè stessa non chiuda, come oggi si tiene, la ragione del suo essere.

I dritti della ragione non sono meno inviolabili di quelli dell'autorità e del fatto, e nel campo politico e sociale se quella rappresenta la libertà, questo rappresenta l' ordine, e sono entrambi necessarî. Chi in grazia dell' una o dell' altro si fa a combattere il suo contrario, non si avvede ch' ei lavora a distruggere lo stesso suo principio, sforzandosi di separare cose essenzialmente intrinsecate ed amiche.

È evidente che io nel trattare dei principî di una speciale disciplina del Dritto pubblico, non ho potuto neanche tentar di risolvere certe più alte quistioni di esso. Anzi parrà forse a parecchi ch'io già abbia preso le mosse troppo da alto parlando di dritto amministrativo. Se non che io osservo che volendo dir dei principî e non restringermi al nudo comento delle leggi esistenti, e tentar di trattare le principali quistioni che nella materia della pubblica amministrazione si van sollevando ogni giorno e si agitano e si risolvono variamente, massime in Italia ; mi è bisogno di addentrarmi nello spirito di certe istituzioni e rannodarle alle norme del dritto pubblico universale.

Poichè oggimai, in fatto di ordinamenti amministrativi, si è scosso e messo in esame quasi ogni cosa e le proposte più varie sorgono da ogni lato, io avrei fatto opera inutile, o certo assai più inutile di quella che ad alcuni riuscirà la presente, se mi fossi tranquillamente ristretto a dichiarare che cosa s'intendeva per un sindaco, per un prefetto, o per un consiglio di Stato. Una nuova legge o una riforma di qualche legge avrebbe da un dì all'altro fatta vana ogni mia fatica. Allargando in cambio il mio discorso più intorno alle ragioni ed alle origini degl' istituti di amministrazione, io credo di avere almeno somministrato delle norme per saggiare il pregio di certi ordini e delle riforme da arrecarvisi.

Nè credo che presso gl' intendenti io mi debba giustificare di aver di continuo rimenato le istituzioni amministrative alle politiche e costituzionali. Siffatti trascorsi in un' altra disciplina, che ha tante attinenze con quella che mi occupa, non solo mi parvero scusabili, ma necessarî ; perocchè è impossibile internarsi a considerare tutto l' insieme e anche le parti dell' ordinamento amministrativo, senza tener conto dei principî regolatori dei poteri pubblici in generale ; impossibile il combattere certe tendenze o riformare certi criterî in amministrazione, senza toccare di alcune tendenze affini e per avventura erronee delle istituzioni politiche. Pellegrino Rossi ha detto con assai aggiustatezza parergli tra il dritto amministrativo e il costituzionale correre quella stessa affinità e relazione che è fra il codice e la procedura civile (1). E infatti se spetta all' amministrazione il far di-

(1) Vedi il suo postumo *Cours de droit constitutionnel*, tom. 1°, pag. LVIII. (Paris 1866).

scendere alla più concreta attuazione quei principi fondamentali consacrati dalla politica costituzione di un popolo, lo studio della pubblica amministrazione non può segregarsi da quello del generale politico ordinamento.

Ed è appunto avuto riguardo a certe leggi che governano le forme sociali e politiche delle varie nazioni che io ho potuto spiegarmi alcuni fatti, criticare alcune istituzioni e accennare a qualche riforma. Fedele al mio concetto fondamentale di tenere lo Stato e le sue istituzioni per cosa viva, organica, che segue nelle forme diverse le leggi universali della vita ; io mi sono più che spesso rivolto alla storia per dimandarle la soluzione di alcuni problemi , che un dottrinarismo tanto agevole quanto arrisicato è incapace di risolvere. Avrei perciò potuto chiamare questo mio saggio *Fisiologia della pubblica amministrazione*, se questo titolo non mi fosse parso promettitore assai più largo di quello che dal tempo e dalle mie forze mi è stato conceduto di produrre.

E qui io devo esortare chi mi leggerà a credere davvero che se non fossero state altre ragioni che m'inducono a pubblicare questo lavoro, io l'avrei lasciato riposare ancora qualche anno, per far cosa meno imperfetta. Io lo tengo veramente per quel che esso è, un saggio ed uno studio sulla natura e sulle forme organiche dell'amministrazione degli Stati e nulla più : e se il difetto di simili libri in Italia è stato pure uno de' motivi per pubblicarlo, aspetterò sempre da altri di sapere se, con tutto quel difetto di libri, io avrei fatto bene a non scrivere.

PRINCIPII
DI
DRITTO AMMINISTRATIVO

PRELIMINARI

CAPO PRIMO

STATO E SOVRANITÀ.

Da Ugo Grozio fino al Rousseau gli scrittori di dritto naturale si sono piaciuti di supporre un certo stato *di natura*, cioè una condizione di vita più o meno felice, arcadica e molle secondo alcuni, fiera e selvaggia secondo altri, ma sempre estrasociale; dalla quale un giorno quegli uomini, pensatamente o no e per fini diversi, come il timore la violenza l'utilità, siano usciti per entrare in un civile consorzio.

Il *Contratto sociale* del filosofo ginevrino non si appoggia che a questo fondamento. Lo stato primitivo, naturale e reale per l'uomo è la barbarie, e quindi l' isolamento o una selvaggia libertà; la civiltà, la società è uno stato derivativo, volontario, che con tutt' i suoi vantaggi modifica tuttavia e sminuisce quella libertà e quella integrità primitiva dell' uomo. La società civile creata dal patto è dunque la dottrina invalsa in quel periodo, e se il Rousseau l'ha formolata più chiaramente, se ne trovano i germi anche in Grozio (1).

(1) Deinde vero, cum juris naturæ sit stare pactis (necessarius enim erat inter homines aliquis se obligandi modus, neque vero alius modus

Queste ipotesi o teoriche che dir si vogliano sono la conseguenza logica di un principio, che quella larga scuola di scrittori prepose alla dottrina del naturale dritto. Essi movevano dalla nozione dell' uomo considerato come individuo, e da quel concetto si ingegnavano di riuscire al dritto sociale e politico.

All' astratta personalità umana bisognava aggiungere le qualità di proprietario, di padre di famiglia, di cittadino e magistrato ; e l' unica via che si porse fu l'arbitrio e il consenso individuale. Il dritto privato, il politico, il dritto penale medesimo attinsero da quella fonte il loro unico principio.

Che lo stato di barbarie precedesse la società e la civiltà non è vero storicamente, e vedremo che non può essere, secondo ragione. Federico Schelling, fra molti, ha osservato che non si dà tribù selvaggia nella quale non si scoprano avanzi e vestigi di una civiltà anteriore. Oggimai nessuno quasi più tiene che la società sia effetto arbitrario di un patto, e si scrive generalmente che l' uomo è per natura sociale.

Se non che, non pare che questa massima sia intesa sempre nella sua intima significazione, dimostrata con rigore di scienza, e, quel ch'è più, applicata logicamente in tutte le parti del dritto.

Non basta infatti a provare la natura sociale dell' uomo il mostrare ch' egli ha istinti che lo menano al consorzio, che nel consorzio egli sviluppa meglio le sue potenze, o che senza la società molti mali avrebbero luogo o sarebbero irreparabili. Queste ragioni in fondo non tornano che spedienti più o meno acconci, e motivi da indurre gli uomini a raccogliersi in società ; ma oltre che non hanno valore scientifico, non tolgono di mezzo il principio che l' uomo possa, o non, entrare nella società, e che questa sia l' effetto del suo solo volere.

Io chiamo dimostrazione della natura sociale dell' uomo il ve-

---

naturalis fingi potest) ab hoc ipso fonte jura civilia fluxerunt. Nam qui se coetui alicui aggregaverant, aut homini hominibusque subjecerant, hi aut expresse promiserant, aut ex negotii natura tacite promisisse debent intelligi, secuturos se id quod aut coetus pars major, aut hi, quibus delata potestas erat, constituissent. (De jure belli ac pac. Proleg. 15).

nir discoprendo le intime leggi della umana natura, per le quali sia necessaria la società; il dichiarare le ideali e interne ripugnanze delle teoriche individualistiche; e dedurre dal concetto stesso della umana natura il ricco e vivente organismo del dritto.

Assai più che non si crede, gli scrittori e i politici anche oggidì, pure affermando che la società è all'uomo naturale, che lo Stato non è il puro effetto di un contratto, e respingendo in parole le massime e dottrine del secolo passato, nelle varie applicazioni del dritto pubblico della politica e dell' amministrazione, muovono dall' astratta e infeconda idea dell' individuo, e sull' arbitrio individuale fondano le dottrine della potestà pubblica, delle forme politiche, della rappresentanza nazionale, delle imposte, ec. ec.

Ora io stimo che il prendere le mosse dal concetto d' individuo o dell'astratta personalità umana conduce inevitabilmente al contratto sociale del Rousseau e alle sue conseguenze. Mantengo che non si perverrà mai a una scientifica organizzazione del dritto nè pubblico nè privato; che quella dottrina è l' *atomismo* recato nella scienza, le cui logiche conseguenze sono il caso e l'arbitrio signori della storia e delle società civili; e che solo l' opposto processo potrà riordinare le discipline giuridiche e soprattutto le politiche ed amministrative. Lungi di essere la società e lo Stato l' effetto e lo specchio dell' individuo, si ha a tenere l' individuo per ultima concrezione ed efficacia dello Stato e della società; e non si dee dedurre che dall' uomo in sè e dalla umana natura le leggi che la governano.

Ma per ciò fare, il più brevemente che al nostro proposito sarà richiesto, ci si conceda il prender le mosse più da alto a considerare la nozione della società.

In un senso generalissimo si può chiamare società ogni comunione organica di esseri che tendono a compiere un unico fine, il quale appunto è il principio motore e vitale di quell' insieme. In questo senso tutto l' Universo è una vasta società, la quale si distingue e particolarizza in società subordinate e tra sè connesse con vincoli di vita, i cui fini speciali costituiscono ordini di grado in grado più alti della vita universale. Il comune linguaggio, di fatto, chiama *regni* quelle ricche comunioni di enti organati e

sensibili, o semplicemente organati; e non nega quel titolo altresì a quelle forme più povere di vita che formano il regno minerale. E lo studio dei fisici e naturalisti di ogni ragione è di scoprire le leggi reali imperanti a questi regni e a ogni più riposta regione di essi.

Di certo, non è da pensare che salendo la vita universale ad una forma più nobile, alla personalità, alla libertà, alla intelligenza, e, in una parola, all' uomo ; quel comune carattere di ordine, di fine dirigente, di organica associazione abbia dovuto venir meno. Se delle leggi vi ha pel mondo fisico, e il naturalista non attende già a crearle, ma a scoprirle e sincerarsene; non vi avrà leggi pel mondo morale, e quelle che si tengono per tali saranno senza più l' effetto dell' arbitrio degli uomini e del caso? Se niuna legge stabile presedesse a questo nuovo gruppo di esseri, superiori per tanti rispetti al cristallo, alla pianta, al giumento, ei non farebbero mai altro che un'accozzaglia; e i vocaboli stessi di *società* e di *regno*, che più specialmente si addicono alle comunanze degli uomini, massimamente lor disdirebbero.

Vi ha, dunque, una società umana, come vi ha un regno vegetabile ed animale ; la quale non può mancare di quelle note comuni ad ogni altro ordine del mondo, di essere cioè un organismo vivente, con proprio fine che appunto fa muovere e vivere quelle parti gradualmente ordinate.

Or si consideri che della pianta diciamo ch' ella vive, perchè alcune parti di essa bevono i succhi terrestri, altre li diffondono, e qui si tramutano in rami, qua in foglie ed in fiore. Il botanico che ne va studiando le leggi, saprà di averle trovate quando egli osserverà che ogni specie o individuo che gli si offre all'esame le segue nel suo sviluppo, e che le non sono il parto arbitrario della sua riflessione. Oltre a ciò egli non crederà che perchè molti alberi o piante nascono e nasceranno quelle leggi della lor vita son vere; ma affermerà che una norma primitiva essenziale e propria del primo albero che fu, e di tutti quelli che ci saranno, dovè soprastare all'estrinseca manifestazione della vita vegetativa.

Parimente il filosofo e il politico nell' osservare i popoli diversi, e gli Stati, e le infinite varietà di uomini singolari, non dovrà

stimare che gli uomini particolari abbiano dato le leggi essenziali alla umana natura, ma che questa portò seco nella creazione le norme del suo sviluppo e della sua vita terrestre. Le quali s' egli veramente vorrà investigare, non dee contentarsi di osservare le determinate manifestazioni in questo o quel popolo, sotto una forma più che un' altra, e molto meno dai singoli uomini astrarre certe qualità comuní; ma acutamente internarsi nella nozione stessa della natura umana per derivarne gli elementi necessarii di vita. E avrà scoverto queste leggi e questa essenza, se le norme indagate si riscontreranno nella storia, vuoi del primo uomo o di parecchi, vuoi di una nazione o stato, e anche della più piccola tribù o famiglia. Se egli così prenderà a considerare l' uomo e la società, e la terrà per cosa vivente, organica, che manifesta nel suo cammino storico delle leggi essenziali; scorgerà eziandio che la vita non che correre dagl' individui, dalle famiglie, dalle città nelle nazioni e nell'uman genere, fa appunto l'opposto cammino. Vedrà che a spiegare logicamente il corso internazionale degli eventi umani, e poi ciascuna forma e istituzione sociale e giuridica di un dato popolo, gli conviene ammettere una vita propria di tutto il genere, che a mano a mano si diffonde e determina nei popoli particolari e fino nelle famiglie e negl' individui. Baderà a non confondere l' *uomo* coi singoli uomini, e con l' individuo; perchè l' uno è l' umana natura o l' uman genere, e gli altri non sono, presi a sè soli, che le ultime determinazioni di questa; l'uno è una cosa reale organata e vivente, gli altri son vivi e veri sì, ma di quella vita che loro è mutuata dalla specie a cui appartengono. E per dare un esempio chiaro della differenza, dirà bene che lo *Stato è per l'uomo;* ma non imiterà i molti che affermano lo Stato essere per l'*individuo:* sentenza falsissima, per la quale non so come lo Stato ordinerebbe tributi leggi e pene, e perchè quell'individuo, fine dello Stato, vi abbia ragionevolmente a soggiacere, se non vuole.

L'uomo, adunque, e nella storia il genere umano ha una natura organica, vivente, e un fine razionale da compiere. In altri termini, il genere umano nella sua idea è una società, come ogni altra; anzi, per nobiltà di specie, migliore e più vera società di al-

tre. Esso costituisce la società umana. Questa vivente comunione di esseri liberi e volenti ha un fine a cui s'indirizza; e questo fine è il Bene. Esso è come il centro di quella società, il faro che la illumina, il porto a cui si incammina, e insieme il timone che trova la via fra le tempeste. Questo fine sovrano è sopra dell' uomo, è fuori della storia, e l' uomo non vi è tratto da forza o violenza di sorta, ma da libero e intimo amore. Le leggi di questa vita appartengono alla religione e alla morale, e perfezionano l' uomo nella parte più alta e inaccessa, lo spirito e la coscienza. Per giungere a questo fine l' uomo ha facoltà di eleggere quelle cose che gli sono utili e consentanee a quel fine. Perchè quella vita superiore si compia, è necessaria una vita subordinata nel tempo e nello spazio. L' ordine di questa vita per l' uomo, come subordinata a quell' altra, si compie obbligatoriamente, cioè liberamente per chi la riconosce, e forzatamente per gli altri. È qui il fondamento del dritto e la sua distinzione dalla morale. Il *dovere etico* è dunque la ragione e la base della *potestà giuridica*.

Quella società speciale, o comunione di esseri liberi e ragionevoli intesa ad osservare e far osservare il dritto, è lo *Stato*. Il concetto dello Stato è dunque meno ampio del concetto di società. La società del bene ha per fine la libera attuazione di esso e per unico istromento l'amore; la società politica o lo Stato ha per fine il dritto, e secondo giustizia si serve della forza e del costringimento per condurre i suoi membri al suo fine speciale. Imperocchè la virtù non *può* essere operata che liberamente; ma il dritto *dev'* essere osservato da tutti, si voglia o no. *Fiat justitia.* La distinzione di queste società è un progresso della vita e della scienza moderna sopra l' antica. Difatto Aristotile definì l' uomo *l'animale politico;* perchè oltre e sopra allo Stato gli antichi non vedevano in fondo altra società ed ordine e leggi di vita. L' uomo oggidì si potrebbe chiamare più propriamente l' animale *etico*, cioè insieme politico e morale; se non si vuol confondere il dritto col bene, e una società speciale con la società umana nella sua idea ultima e compiuta.

La formazione degli Stati fu ed è un lavorio intimo, naturale, necessario della umanità. L' utilità. la violenza, il timore, ed an-

che il contratto han potuto essere in questo o quel caso speciale le guise esterne o le occasioni perchè sorgesse uno Stato; ma le leggi della sua formazione, e la sua esistenza non sono il mero frutto di un disegno preconcetto, o un fatto accidentale. Le sue forme possono essere più o meno ricche, le condizioni di prosperità o di civiltà possono mutare; ma dovunque son uomini che vivono una certa vita comune, si troverà una forma di Stato. Le differenze certo saran grandissime fra la tribù selvaggia ed una colta nazione; ma sostanzialmente all'una come all' altra non può mancare, per imperfetto e iniziale che sia, un organismo civile e politico.

Un aggregato qualunque di uomini non è per anco uno Stato. Raccogliete sopra un territorio degli africani, dei francesi, degli italiani, dei selvaggi; e ditemi se con ciò avrete formato uno Stato? Il che torna a dire che non gl' individui, come tali, lo formano, nè è l'opera dell'arbitrio.

Esso però non è neppure un meccanismo; cioè non è a credere che con leggi, e trovati, o violenze introdotte in quell' aggregato si riuscirà a farne uno Stato, se la natura ripugna. Considerare lo Stato come un meccanismo fu errore comune a molti, e dura tuttavia, massime in Francia. Secondo questo punto di vista esso è come un oriuolo, di cui le ruote si possono cangiare, a cui l'impulso si dà da fuori, e si può arrestarne o deviarne il moto, proprio come nelle macchine.

Ora la verità è che lo Stato è una cosa viva, epperò ha leggi proprie, che dal di dentro del suo essere determinano la sua esterna configurazione, e spargono la vita fino nelle ultime parti. Come non si può creare un fiore e tanto meno un uomo a piacimento, non si può formare uno Stato come si mette in moto una filanda, o si fabbrica un oriuolo.

Lo Stato è cosa viva non solo come organismo naturale, quale è una pianta o un animale; ma è vivo di una vita d' ordine superiore, è un tutto organico sotto forma di *personalità*. Generalmente si concede che lo Stato e la Città sieno persone morali e giuridiche; ma sotto questo nome s'intende una persona astratta e collettiva, e nulla di più. Le persone reali, per costoro, sono

solo gl'individui; e se il Comune o lo Stato si chiamano persone e loro si consentono delle funzioni organiche, ei si fa come per via d' immagine e di metafora. In fondo, questo concetto è quello di Hobbes, e una personalità dello Stato cosiffatta non è persona verace, ma forza numerica, collettiva ed astratta (1). Ora lo Stahl avverte assai giustamente che questa non è immagine, ma la nozione dello Stato, e che i momenti del meccanismo, dell' organismo e della persona (*Leib*, corpo) si trasferiscono nel mondo morale dal mondo fisico (2). Quando l' uomo ossia la specie, nella storica evoluzione delle sue forze, giunge a questo grado di prendere qualità ed organi di persona, cioè si costituisce a libera conscia ed autonoma compagnia civile, hai uno Stato. Diremo di buon grado col Walter (3) che « lo Stato è la manifestazione dell'umanità, sotto forma di un popolo costituito in comunità indipendente ». E di vero, la indipendenza o la libertà è il carattere

---

(1) Hobbes, de Cive, 87. Civitas ergo est persona una, cujus voluntas ex pactis plurium hominum pro voluntate habenda est ipsorum hominum : ut singulorum viribus et facultatibus uti possit ad pacem et defensionem communem.

(2) Rechts und Staatslehre, 1 Abschn. § 8. Convien confessare che i Tedeschi in genere si formano dello Stato e del dritto un' idea assai più vera e profonda, che non siasi fatto dagli scrittori di dritto naturale e dai politici delle scuole di Francia. Il concetto di un ente organico, vivente, personale, le cui leggi di svolgimento sono inferiori e necessarie è comune ai più illustri della scuola storica, razionalista, o ortodossa. Di fatto il Savigny chiama lo Stato la forma corporea della spirituale comunione nazionale, l' organica espressione e manifestazione di un popolo. (Syst. des röm. Rechts. I, pag. 22). L'Hegel dice: Lo Stato è la realtà dell'Idea morale, lo spirito morale come volontà manifestata e sostanzialmente conscia di sè medesima, la quale si sa e pensa, e ciò che sa e in quanto lo sa, reca a compimento. (Ph. des Rechts § 157). Ferdinando Walter nell' opera *Naturrecht und Politik* e il Bluntschli tanto nel suo *Dritto pubblico universale*, quanto nelle altre sue opere, non fanno che dichiarare il medesimo pensiero.

(3) Op. citata, 2 cap. § 43.

essenziale della persona, la nota distintiva dell' organismo razionale ed umano da ogni altro ente organato.

Di qui è agevole il vedere altresì che se gli Stati sono molti, tutti indipendenti e, come tali, eguali fra loro; non però di meno sono tutti membri alla lor volta di quella umanità, onde traggono la vita e le leggi del loro essere. Nell'arcano ma ordinato lavorio della storia il nostro genere si va formando qui e là i suoi organi o istrumenti per compiere la sua destinazione terrestre. I quali organi però non sono tutti pari di grado, di nobiltà, di fine; e si intrecciano in una gerarchia, dove a ciascuno è dato il provvidenziale suo ufficio. Sono eguali solo in quanto persone pubbliche ed autonome; nel resto si legano insieme e si ordinano per mille lati e tendenze, che costituiscono ciò che s' addimanda il *genio* o carattere di ciascun popolo determinato. Paiono diversi e staccati l' uno dall'altro, e il genere umano può sembrare a chi non guarda al fondo, un' astrazione, sol perchè durante il corso storico e al presente l' umanità non è essa stessa pervenuta, come le sue parti, al grado di personalità compiuta e perfetta. Lo Stato non per anco coincidendo con la umanità, quei centri o membri di lei che sono gli Stati, paiono individui e nulla più, con relazioni fra loro al tutto estrinseche. Ma queste relazioni sono bene altrimenti interne e sostanziali, e il dritto pubblico internazionale già se ne accorge ; e farà molti più avanzi quella scienza se se ne farà più capace (1). Questa finale e perfetta personificazione della umanità, cioè uno Stato che coincida con tutto il genere, è il concetto della *Monarchia* di Dante; e che quell'uomo divino abbia divinato anche questo, non è l'ultima delle maraviglie in quel grande.

Il fatto è che ora questa umanità, una in sè e vivente di una vi-

---

(1) Per esempio, io non so come si possa giustificare o spiegare le guerre di colonizzazione, che le nazioni più civili imprendono contro i popoli incolti, dal punto di vista di un dritto pubblico internazionale che solo considera gli Stati come eguali e *assolutamente* indipendenti l' uno dall' altro. Se leggi di una vita superiore dell' umanità non legittimassero queste imprese, chi potrebbe purgarle dalla macchia d' ingiuste ed invaditrici ?

ta superiore, che si determina e trafora in tanti centri e organi sottostanti quanti sono le nazioni e gli Stati in cui si frastaglia; non si può considerare che appunto in queste storiche manifestazioni e dirompimenti della sua vita. La diffusione di tutto il genere per le parti della terra, l' uscita delle varie razze umane da un tipo comune, lo scadimento di alcune genti da tradizioni e civiltà anteriori, ingenerarono diverse qualità e forme di centri sparsi. Ma sarà chiarita, mi pare, la identità della umana natura e la costanza delle essenziali sue leggi, se in tutt' i centri in cui si spartì storicamente o può spartirsi la famiglia umana, ritroveremo la essenza e 'i caratteri della persona.

Ora questi centri in cui possiam dividere l'umanità sono l'individuo, la famiglia, e la città o la società civile. E benchè l'ultimo e più povero membro di essa sia appunto l' individuo, che solo per supposti o per eccezione si trova o si finge isolato ed astratto dal resto degli uomini; pure cominceremo l' esame da esso, perchè meno complesso e più facile a investigare.

Rappresentiamoci il primo uomo, o se piace più, supponiamo un uomo solo, diviso dal resto della umana famiglia. Sia per esempio un selvaggio staccato da altri selvaggi, o un naufrago capitato in un'isola deserta.

La prima inchiesta che si può fare è se costui avrà un dritto? se nelle sue azioni sarà egli tenuto a giustizia?

Sono parecchi che affermano, il *dritto* non poter nascere che fra due o più uomini, e l' uomo isolato non aver altre leggi che le morali. Questa opinione, che deriva dalla nozione del dritto quale libertà di *coesistenza*, fa maraviglia massime in coloro che ragionano di un dritto eterno e immutabile nella sua idea, e riconoscono nell'uomo dritti essenziali, originarii, ed inalienabili. Se un uomo solo non ha *diritti*, e questi gli spuntano, direi quasi, allo apparire di altri uomini soltanto; mi par chiaro che ogni discorso di dritti connaturali dell' uomo e di facoltà inalienabili è una vanità e una contraddizione.

Una potestà inerente alla umana natura non può mancar di essere, eziandio nel puro individuo isolato, se anche in questo la natura umana sussiste. Un dritto che nasce solo storicamente, e

sotto la condizione della coesistenza, non può essere inalienabile; perchè ciò che si riceve per accidente, accidentalmente può trasferirsi. È curioso l'osservare che quella opinione, derivata dalle dottrine individualistiche del Kant, annulla in fondo il dritto assoluto dello stesso individuo, annullando ogni immanenza e sostanzialità del dritto.

Egli è certo che se l'uomo, se ogni uomo preso a parte, dee compiere il suo fine umano, quest'uomo solitario che abbiamo supposto avrà dritto ad esistere e quindi ad alimentare e conservare il suo corpo, a nutrire, come può, e sviluppare il suo intelletto. Niuno gli negherà ancora la facoltà di formarsi una capanna per ripararvisi, un'arma da usare in caccia, una barca da valicare un fiume. E assalito dalle fiere, non avrà egli dritto a difendersi? e se in quel deserto, che supponiamo, incontra un altr'uomo che lo aggredisca senza ragione e per discacciarlo da quella capanna o privarlo dei suoi istrumenti, non avrà egli il dritto della difesa?

Vi ha dunque un giro di dritti per l'uomo individuo, eziandio preso in sè, e senza relazione alcuna con altri. Essi riduconsi sostanzialmente alla libertà, alla proprietà ed alla difesa; e tutto il dritto individuale si fonda sullo sviluppo di quelle tre primarie facoltà connaturali dell'uomo, che il Vico addimandò *auctoritas monastica* (1).

Suppongasi ora che quel solitario si abbatta ad una donna, con la quale stringa la prima e rudimentale società, la coniugale. Da questo consorzio ponghiamo che si generino dei figliuoli. Quell'uomo sarà naturalmente il tutore dei suoi figli e, come più forte, il tutore della sua compagna; avrà l'obbligo e il dritto di nutrirli, educarli, difenderli dalle aggressioni, sinchè saranno ancora impotenti a concorrere con lui alla salvezza comune. Avrà egli perciò sopra di tutti una natural maggioranza di comando. Poichè egli è il capo di quella nuova società, la sua volontà, che supporremo ragionevole e giusta, dovrà essere rispettata e seguita.

(1) De uno univ. juris princ. XCVIII.

Mettiamo sempre che questo padre di famiglia, aiutato in seguito dai figliuoli fatti adulti, abbia edificato una stabile e sicura dimora, fabbricato rozzamente, ma buono al bisogno, delle armi, vuoi per procacciarsi il cibo con la caccia, vuoi per contrastare alle fiere ed ai violenti le cose e le persone a lui care. Se in quell'isola altri selvaggi si trovassero, non per anco giunti a tanta relativa perfezione, ovvero di corpo deboli o di animo più imbelli soggiacessero di continuo alle offese di altri selvaggi più forti e violenti; di leggieri è da supporre che quegli imbelli corrano a riparare da codesto padre di famiglia e ne ottengano protezione ed asilo, offerendo in cambio i loro servigi e il concorso. Pongasi ancora che altri attacchino la dimora di quel capo, e, in luogo di vincere o restare uccisi, chieggano la vita per mercè, e abbandonino ogni dritto nelle mani del forte; ed eccovi nato, accanto alla famiglia del primo padre, un numero di clienti e di servi.

Continuando una ipotesi, che in fondo è il più natural corso delle società barbare e che il Vico investigò e propose il primo con tanto lume di scienza; se non un solo padre di famiglia, ma parecchie di tali famiglie vi sieno, le quali, prima in guerra fra loro, abbiano in certa occasione sentito il bisogno di stringersi insieme contro un comune nemico, la prima società civile sarà sorta, i cui elementi non saranno altri che quei capi o padri di famiglia con tutte le loro dipendenze. Quell'associazione di padri o famiglie costituirà la prima *città*, come quei due individui, maschio e femmina, costituirono la prima famiglia.

Arrestiamoci qui alquanto a considerare i tre stadii percorsi, per dedurne un più chiaro concetto dello Stato e della Sovranità.

Noi abbiamo di volo accennato alla sfera di dritto dell'individuo. Se egli non ha obbligo di obbedire a verun'altra persona, s'egli è indipendente e libero affatto, preso in sè come individuo, questa libertà non importa ch'ei non debba seguire le norme del vero e del giusto che gli si rivelano alla ragione. Il suo organismo di uomo richiede che alla ragione obbediscano gli organi e gli affetti. Il contrario sarebbe disordine e servitù anzi che vera libertà. L'impero della retta ragione è dunque necessario all'individuo, per legge essenziale della sua umana natura.

Nelle due forme di società che vedemmo, vi ha qualcuno o alcuni che comandano ed altri che obbediscono. E ciò naturalmente e secondo ragione, perchè se il padre non comandasse nella famiglia, la famiglia sarebbe distrutta e l'ordine turbato; se i padri non imperassero nella città, comanderebbero i meno prudenti, i men forti, i meno interessati alla salvezza comune, ed anche quella società verrebbe a rovina.

Vi ha, dunque, in ogni società un principio superiore di autorità e di comando, che rappresentato da uno o più uomini impone agli altri ragionevolmente obbedienza e rispetto; come vi ha in ogni organismo un principio movente e vitale a cui si atteggiano e si subordinano tutti gli altri elementi.

Nell' individuo questo principio superiore è l'animo e la ragione che lo informa; nelle società familiare e civile é la potestà patria e la sovranità. L' individuo è sovrano di sè medesimo; il capo della famiglia è il sovrano di essa; l'ordine dei padri riuniti in quella prima città supposta è la sovranità civile, a cui propriamente si applica questo nome di potere sovrano.

Da questi principii derivano delle conseguenze di rilievo, che è bene di notare.

In prima è da considerare che non solo la società è di dritto naturale, ma che razionale, necessaria, e propria di ogni società in generale è un ordine gerarchico di superiori ed inferiori; ossia che la sovranità domestica o civile non è un fatto arbitrario nella sua idea, ma pertinente alla nozione stessa di società.

Un'altra importante considerazione si è, che non v'essendo Stato o società senza autorità sovrana, cioè senza un'ordinata gerarchia di dritti e una superiorità e inferiorità di persone pubbliche; ne segue ch' ei si ha da applicare nel dritto sociale una duplice forma o misura di giustizia corrispondente a quella doppia e organica natura.

Questa misura vuole che dovendosi dare il suo a chi spetta, si dia cose eguali agli eguali e cose diverse ai diversi per natura sociale. Così la disparità dei meriti o delle colpe dee portare disformità di ricompense e di pene. Sarebbe tanto ingiusto di dare cose eguali agl'ineguali, quanto il dare cose diverse ai pari di natura.

Il padre ed i figli, la pubblica autorità verso i privati cittadini, sono eguali come uomini, ma diseguali per sociale natura, epperò hanno *dritti* e potestà proporzionate al grado. I cittadini fra loro, e come tali considerati, sono pari, e il principio dell'eguaglianza è il loro dritto. Ma considerati come diversi per intelligenza, probità e attitudini speciali, ciascuno ha anche naturalmente un certo dritto proprio e sociale superiore o inferiore all' altro. E qui sta il fondamento, come vedremo più largamente in seguito, delle ricompense, delle cariche e delle pene.

Ognun sa che la giustizia per questa duplice misura va distinta in commutativa e distributiva ; ma generalmente non si avverte quasi più a questa necessaria seconda forma, e dal solo principio di eguaglianza si pretende di costituire ogni ragione di dritto. Ma lo sforzo é vano, massime pel dritto sociale e pubblico. Se la sovranità non avesse un dritto proprio e superiore a quello dei governanti, tutte le sue potestà non sarebbero che effetto di arbitrio e organizzata violenza.

Il principio di eguaglianza per sè solo è inorganico e insufficiente a costituire un vero ordine vivente. Il concetto di sovranità, e quindi di pubblico e sociale ordinamento, si appoggia al dritto proprio e maggiore dei migliori di natura; e solo combinato con l' altro fa possibile una teoria razionale dello Stato.

Ma qui vogliamo avvertire che se l'idea della sovranità è inerente al concetto stesso dello Stato e che a distruggere quella ogni società è distrutta; se, come dicemmo, vi ha un proprio e natural dritto pubblico fondato sulle inegualità ordinate degli uomini; se insomma è necessaria all' uomo la società e la sovranità : ciò non vuol dire che la sovranità appartenga in proprio e nel fatto ad un uomo, o ad una famiglia, o ad una generazione di uomini.

Due teorie che si combattono con ardore, e che nella storia furono e sono ancora feconde di deplorevoli eccessi, dimostrano aperto di che danni può esser cagione un principio stravolto. Io intendo parlare del sistema che chiamasi del *dritto divino*, e dell'altro della *sovranità del popolo*.

Il primo restringe l'idea di sovranità e la umanizza in un indi-

viduo e in una famiglia; tenendo per empia ogni mutazione voluta o compiuta a danno di quell'uomo o di quella famiglia divinizzata. Il resto della nazione non ha altro dritto che quello che gli *concede* quel privilegiato mortale. Epperò non vi sono che *grazie* per questa scuola, *octrois*, come dicono, ma non riconoscimento di veri dritti in altrui e preesistenti per propria natura. Un falso *legittimismo* e la tirannica dottrina della obbedienza passiva ad ogni costo, formolata in Inghilterra sotto gli ultimi Stuardi, sono le assurde conseguenze di quell'errore.

Una storica e natural reazione a questa scuola che santifica quasi il dispotismo più nero, tramutata in principio e insinuatasi nella scienza, è la dottrina della sovranità popolare, intesa nel senso dei democratici seguaci del Rousseau. La sovranità non dee concentrarsi in un uomo o famiglia o casta particolare, ma dee risedere sempre e inalienabilmente in tutto il popolo. La *massa* degl'individui viene posta in luogo di uno o di pochi. L'eguaglianza così è riconquistata; ma non viene a distruggersi la essenza della sovranità, riducendosi sempre a umana appartenenza, a monopolio di *masse?* Tutt' i pubblici ufficii, tutt' i rami della potestà pubblica sono delegazioni del popolo sovrano e null'altro, secondo questa scuola: ma si potrebbe dimandare, chi obbliga questo sovrano a disfarsi in tutto o in parte di quei poteri? Certo non si può negare che se il popolo ogni giorno, anzi ogni momento, volesse mutare assetto e costituzione pubblica, lo potrebbe fare, e l'impedirnelo sarebbe attentare ai suoi dritti. Il compimento ultimo e logico di questo sistema non egli è l'assenza di ogni Stato e di ogni sovranità? Per qual forza di dritto, che non sia semplicemente violenza, si può punire un membro di questa massa sovrana, o costringerlo in modo alcuno? Per qual ragione vera e salda la sovranità che è in *tutt'* i cittadini, non si ritrova in ciascuno di essi, intera e indivisibile? Ogni cittadino che nasce o che manca alla società cresce e sminuisce quel potere sovrano? o rimane esso identico come prima, e perchè? Non sarà egli a furia di continue e balorde finzioni legali ed equivoci che si dee stabilire una rappresentanza nazionale, un potere esecutivo, una legislazione, un sistema d' imposte? L' idea di sovranità discesa

e materializzata numericamente in un'astrazione chiamata *massa del popolo*, da cui si esclude ciascun individuo in particolare, è un politico panteismo inorganico ed assurdo.

Tuttavia, quelle due scuole cozzanti si accordano in un medesimo errore, che è di umanare il divino e materializzare le idee. Non è meno assurdo l'attribuire ad un solo o ad una famiglia le qualità divine d'infallibilità e di onnipotenza, che il far discendere e materializzare un'idea immutabile ed eterna in un popolo particolare e anche in tutta l'umanità. La sovranità, come idea, è impersonale; e se il suo esercizio appartiene nella storia ad uno o più uomini, ciò non è che la forma temporanea ch'essa prende, e non che restringersi e umanarsi, sono veramente gli uomini che vi partecipano, senza potersela appropriare o dividere.

Nondimenó quei due falsi sistemi intendono di propugnare due principii verissimi; e qui sta la forza di entrambi. Il *dritto divino* si appoggia ad una verità, che a contrastarla e negarla, si nega ogni giustizia ed ogni dritto sociale: cioè che le potestà vengono da Dio, sono volute dall'ordine eterno delle cose, e necessarie al fine dell'uomo, ma non figlie arbitrarie dell'uomo.

La teoria rivoluzionaria della sovranità popolare consacra all'incontro una massima, che il Vangelo stesso venne a diffondere tra le genti; cioè la eguaglianza fondamentale degli uomini, e quindi la libertà e la indipendenza da guarentire a ciascun individuo, a ciascuna famiglia o nazione, l'abolizione di qualsiasi *privilegio naturale* e di qualsiasi servitù di uomo verso l'uomo, ossia di qualunque tirannide.

CAPO II.

ESSENZA E FORME DELLA SOVRANITÀ.

Biagio Pascal ha detto: *La moltitudine che non si raccoglie ad unità, è confusione. L'unità che non è moltitudine, è tirannia.* La qual sentenza è verissima, e si riscontra a capello con la nozione da noi premessa del potere sovrano.

Sono cose viventi gli Stati, le famiglie, e gli uomini singolari.

La loro vita non è, per applicare le parole del Pascal, che una riduzione all'unità del numero contenuto in loro. Questa riduzione di mano in mano del numero ad unità costituisce un essere organico, in generale.

Di fatto, nella vita dell'individuo, gli organi e gli affetti stessi son contenuti, informati e governati da un principio spirituale unico e cosciente.

La famiglia è ordinata, se le varietà che si svolgono nel suo seno sono guidate e rivolte al comun bene da una volontà e da una coscienza retta e superiore, quanto a potestà.

Parimente il gran corpo dello Stato, nella sua ricca e moltiforme vita esteriore, ha mestieri di uno spirito informatore, di una unità dirigente, di una *mente* che sia il principio del moto e della vita di tutto l' insieme. E questa mente è l' autorità sovrana, che il Vico chiamò appunto *animus reipublicae* (1).

Ma ci si dirà: così è chiarito come la varietà organica vada ridotta all' unità da un principio che la regga; ma non è ancora dimostrato che questa unità è necessario che si sposi al numero per non esser tirannica?

Appresso ci sarà dato di spiegare meglio tale necessità; ma per ora basterà l' osservare che questa unità, inerente ad ogni essere veramente vivo ed organato, non si trova e non può trovarsi mai sola e staccata dagli organi a cui soprasta ed impera. La morte, per gl' individui come per le società, è anzi costituita da quella separazione.

Nel corso della vita storica, sì lo spirito dell'uomo singolo e sì la potestà domestica o politica, in tanto sono anima e principio di vita, in quanto informano e reggono degli organi ed un numero di persone associate. La loro ragione di essere non è che per il bene di quella persona fisica o complessa, di cui son nobile parte ed elemento sostanziale, ma parte sempre ed elemento, e non unità esclusiva e concentrante ogni vita in sè stessa.

Qui è bene il distinguere questo principio di vita dal fine stesso della vita. Se l' animo dell' individuo e delle società è rivolto al

---

(1) De uno univ. juris. princ. c. CVII.

bene, al vero, al giusto, e la sua attività vien determinata essenzialmente dall' applicazione che ei ne fa nel corso di vita individuale o sociale; si ponga mente a non confondere il giusto ed il vero con l' animo stesso e con la ragione. Se la semplicità, la infallibilità, l' assoluto dritto di essere appartengono alla verità ed al bene cioè a Dio; un animo particolare, una o più persone costituite in animo, diremo, sociale, non possono di certo aspirare a quelle doti sovrumane. L' uomo partecipa alla verità, la va di continuo (o si sforza) manifestando ed applicando nel mondo; la sua ragione si illumina e vive di quella luce; ma la ragione e Dio non sono tutt' uno, e chi in un modo o in un altro assegna a una mente limitata le doti della infinita virtù, è sempre panteista. Perciò dicemmo che non meno errano i fautori del *diritto divino* che quelli della sovranità del popolo. Sì gli uni come gli altri immedesimano in umane persone, e nella ragione vuoi di un solo, o di pochi, o di tutti, la verità e la giustizia, l' assoluto dominio e la inerranza propria di Dio. Ci pensino certi moralisti che rifiutando con orrore e giustamente la teorica di un popolo-dio, non si accorgono che l' opposta sentenza di un re-padrone non è meno sacrilega, e conviene in fondo nel medesimo principio.

Schiarito così l' equivoco, noi possiamo più francamente dalle cose dette ricavare i caratteri essenziali di ogni sovranità, che sono l'unità, l'immutabilità e la irresponsabilità.

L' unità del potere sovrano è necessaria conseguenza della sua natura, come principio animatore del corpo sociale. Se lo Stato è una verace persona vivente che ha coscienza e unità di essere, la sovranità di esso non può essere che indivisibile, cioè tutta sempre in ciascun membro dello Stato. Com'è assurdo nell'uomo singolo il supporre più anime, o un' anima fatta in pezzi in questi o quegli organi; così è assurdo il porre parecchie sovranità in uno Stato medesimo e il credere che la si sminuzzi e divida in più parti. Non vi è sovranità senza Stato, nè Stato senza unica sovranità. Tutta la vita moltiplice di una società dee fondersi in unità. Il che non vuol dire che questa unità deve sempre coincidere con la persona singola. Quella mente imperante, come più giù osser-

veremo, può risultare da più persone o ordini di persone raccolte in unità, e così rimanere una e individua.

Ancora, questa unità del potere sovrano non contrasta con la nota massima della *divisione dei poteri*, bene interpretata; e avremo agio di discorrerne appresso e di chiarire degli errori che anche in quella teorica si sono insinuati.

La immutabilità di essenza dell'autorità sovrana è altresì innegabile se si considera che in qualunque società, ed anche nell'organismo individuale, quello che varia è il corpo, per dir così, assunto da quel principio superiore; ma non la natura stessa del principio. Questo corpo si arricchisce, si nobilita, si spiritualizza sempre più, a mano a mano che si ascende la scala delle persone organate; ma la potestà reggitrice di quelle membra, più o meno complesse e immateriali, rimane la medesima. Infatti, se nell'individuo la mente atteggia a sè il resto della persona e guida il tutto al fine proposto; nella famiglia è pure la mente del capo che guida le persone subordinate, e nello Stato è la mente reggitrice del tutto che soprasta al moto degl'individui e delle famiglie, e secondo ragione ne regola la vita.

Sono dei cerchi che si dilatano, come accade se una pietra è gittata nell'acqua; ma il centro di tutti quei circoli è un solo: il moto onde tutti sono animati proviene da quell'unico punto generatore dei varii moti, di grado in grado.

La sovranità è anche somma, cioè non ha giudice superiore sulla terra a cui debba conto delle sue opere, o, come oggi si dice, è irresponsabile dei suoi fatti verso altra potestà storica.

Io dico della sovranità in sè, e non delle varie sfere di sovranità in particolare, come la individuale, la famigliare ed anche la politica di una determinata nazione. Queste varie personalità di dritto e queste potestà particolari essendo gradi più o meno alti della società generale dell'umanità, hanno una subordinazione e quindi un conto da dare alla società superiore.

Di fatto, le sovranità particolari degli Stati, nel concerto delle nazioni, sono più o meno espressamente tenute a giustificarsi di certi atti; e se un tribunale superiore agli Stati, o una società dell'uman genere non per anco vi è, che possa costringere a questo

rendiconto; la vita internazionale già manifesta quanto le sovranità autonome particolari curino un arbitrato degli altri Stati, e spesso lo invochino, salvo a rimettere le proprie ragioni nella forza, che in quelle estremità tiene le veci di un supremo giudizio.

Ma se si considera in sè sola ciascuna società, o anche ciascun uomo, e fatta astrazione dalle superiori gerarchie a cui possono appartenere ; si vede che l' individuo non ha in fine altro giudice che Dio e la propria coscienza negli atti suoi, come il capo di famiglia e la potestà sovrana non possono avere, nel seno stesso della famiglia o dello Stato, altro giudice degli atti loro.

La sovranità è dunque una ed individua, immutabile nell'essenza, somma ed irresponsabile nel giro della società ch' ella regge ; e per tutto il detto innanzi è come a dire impersonale, cioè non privata appartenenza di un uomo o di uomini in particolare, ma propria ed essenziale alla natura umana in generale.

Quest' ultimo carattere soprattutto ci mena a distinguere tra la sua intima essenza, e l' incarnazione, dirò, o l'esercizio storico di essa nelle società.

La sovranità una ed immateriale di sua natura prende nella storia e presso le varie società diverse forme o modi di manifestazione.

Quando la sfera della società domestica e un primitivo patriarcato viene a svilupparsi e dar luogo a una prima repubblica, l'autorità sovrana non fa che trasferirsi dal capo della famiglia ai capi delle varie famiglie, riuniti in ordine o consiglio comune. Quell'impero, quella facoltà di reggere e guidare le volontà sottostanti verso un fine comune a tutta la società è allora investito e concretato in un ordine di famiglie originarie, i cui *seniori* o capi formano il *Senato* sovrano della città o dello Stato. La norma di convivenza è allora dettata da quei *padri* associati: tutti gli altri hanno il debito di obbedire alle prescrizioni di quel supremo consiglio. Anzi ciascun membro di quel consiglio, benchè partecipe alla somma potestà, e quindi in grado di discutere e votare quella norma comune; ha anch' esso, quanto a sè, l' obbligo di seguire la volontà di quell' ordine nelle guise solenni manifestata.

È questa volontà comune dei padri, dunque, e superiore alla

stessa volontà di ciascuno, che in quel caso costituisce la sovranità. I padri non ne hanno che l'esercizio, e veramente non possono dire di esser sovrani, ciascuno preso separatamente, ma di esser sovrana quell'*unica* volontà che è il frutto delle volontà particolari di ciascuno.

Se l'esercizio di quella potestà non è attribuito che ai padri soltanto o a un ordine costituito di padri, e si perpetua in quelle famiglie, si ha la forma *aristocratica*, o la repubblica degli ottimati, qual'era la romana nei primi tempi della sua vita politica.

Se invece quell'ordine privilegiato si rompe ed annulla, e la potestà imperante passa nella universalità dei cittadini, chiamati come cittadini a deliberare e far leggi, che tutti di poi son tenuti a seguitare, si ha la forma *democratica* o la repubblica popolare.

Se in fine nella mente e nella volontà di un solo uomo va a concentrarsi la fonte di ogni potere, e ogni ufficio nello Stato, benchè esercitato da altri, emana pur sempre dalla volontà di quel solo; la forma di reggimento è *monarchica*.

Queste tre forme, così incarnate, diconsi *pure*, e diversificano dalle forme corrotte e tiranniche nelle quali possono ciascuna convertirsi e si convertono di leggieri. Si dicono pure, perchè non sono temperate nè disposate ad altro elemento che sia come il correttivo od il freno al loro deperimento. L'aristocrazia, senza alcuna comunicazione ad altri del potere e senza temperamento, genera nelle società corrotte la *oligarchia*, cioè il *governo di pochi a bene di pochi*; la monarchia pura, viziata che è, cangiasi in dispotismo, cioè in *governo di un solo a vantaggio di un solo ;* e la democrazia pura, intristita anch'essa, mena all'anarchia, cioè all'assenza di ogni governo, e al male di tutti.

Queste forme pure di reggimento, appunto perchè la conversione di ciascuna nella contraria e corrotta è un pericolo ed un danno per la società, si sono naturalmente insieme disposate e temperate. Così l'aristocrazia ha aperto i suoi ordini al popolo e si è rivolta verso la democrazia ; la monarchia ha comunicate alcune potestà o ai nobili o al popolo, e si è mista di aristocrazia e democrazia.

Siffatti temperamenti dando soddisfazione ai diversi elementi

sociali, e porgendo l' organo adatto alla manifestazione dei dritti e dei bisogni delle varie parti dello Stato, hanno in sè più verità, più libertà e durevolezza delle forme mere. E quel temperamento è più perfetto se tutte e tre le forme possono armonizzarsi nella vita sociale. Si avverta nondimeno che anche in queste mistioni e temperanze dei varii reggimenti sovrani, la prevalenza e l'origine rimane spesso in qualcuna. Così la monarchia che si associa al potere aristocratico e al popolare non cessa di essere monarchia; nè una repubblica di ottimati, com'era la Veneta, che nomina un *capo*, cessa di essere aristocratica.

La vita politica più piena e fiorente è quella che risulta dall' armonia di quegli elementi che si porgono mutuo soccorso, e insieme mutua resistenza.

Polibio osservando la romana repubblica nel suo bel fiore diceva di non sapere miglior monarchia, o aristocrazia, o popolare governo di quello che in Roma si contemplasse nel vedere la potestà dei consoli, o la maestà del Senato, e i comizii. Se la costituzione inglese nei tempi nostri è ammirata tanto, e giustamente, per il florido, spontaneo e tranquillo sviluppo della sua vita politica ; deve questi beneficii alla temperanza potuta ottenere, per ragioni che non è qui il luogo d' investigare, tra l' elemento monarchico, aristocratico e popolare. La storia di quel paese dimostra chiaramente come le lotte vi furono tra quei varii ordini sociali; ma mostra altresì che nessuno giunse ad abbattere mai pienamente e durabilmente l' altro, sì che la vita potette ricomporsi ad armonia.

Un illustre scrittore, il Guizot, rifiuta questa classificazione di governi monarchico, aristocratico e popolare, come superficiale ed estrinseca. Egli fa anche un rimprovero al Montesquieu, il quale considerando il sistema rappresentativo inglese, non ne colse il vero principio e le tendenze, ma i caratteri esteriori (1).

Ora, quella divisione dei varii governi, vituperata per leggiera ed estrinseca dallo scrittore francese, è riconosciuta ab antico da Platone, da Aristotele, da Cicerone ; e fu ritenuta generalmente

(1) Hist. des origines du Gouvern. représentatif, vol. 1. lez. 6ª.

prima e dopo del Montesquieu. Per il Guizot la questione è « il « vedere la sorgente del potere sovrano e i limiti suoi; donde vie- « ne e dove si arresta ». A lui pare che quelle tre forme generali non considerano che il numero dei chiamati al potere, ma non le origini di esso. Se si attribuisce la sovranità *di dritto* secondo quella divisione, la tirannia è costituita.

La *sovranità di dritto*, come la chiama il Guizot, è impersonale, è fuori il dominio delle moltitudini, delle fazioni o di un despota. Nel che conveniamo di buon grado. Ma poichè la sovranità *di fatto* ci ha da essere, e secondo le diverse condizioni di un dato popolo e di una civiltà particolare, *in fatto* sono alcuni ordini, o un uomo solo o tutto il popolo capaci e degni di rappresentare ed esercitare quella sovranità di dritto; nascono per intima e storica necessità le forme di reggimento per ottimati, per popolo, o per principe.

Siccome una società contiene sempre nel suo seno certi ordini eletti di persone, una moltitudine sottostante, ed ha bisogno di forza, unità e durevolezza nel governo; sono elementi più o méno necessarii, più o meno prevalenti, più o meno aspiranti al potere e degni di ottenerlo, un principe, un ceto superiore per possanza, probità, capacità, ricchezze, o una moltitudine.

Il temperare l' espansione di queste varie forze sociali, il sodisfare con le istituzioni politiche le tendenze e i bisogni del popolo è il lavorio, spesso inconscio, della formazione e costituzione degli Stati. Se l' Inghilterra pervenne nei due secoli decimosettimo e decimottavo a stabilire armonicamente quegli elementi della vita politica, sì che ne risultò un governo che non si può dire monarchico, aristocratico o popolare esclusivamente; ciò non vuol dire che quelle tre forme non vi sieno, nè in verità che la prosperità politica e l' armonia provenisse soltanto dal *principio rappresentativo* o dal *sistema elettivo*, come pretenderebbe il Guizot e la scuola a cui appartiene.

Anzi il credere che soltanto col costituire meccanicamente un potere elettorale e un sistema rappresentativo si soddisfa a tutte le condizioni di prosperità e di libertà in un popolo, è errore superficiale di quella scuola *dottrinaria* che tiene sempre, in fondo

al pensiero, un concetto dello Stato, quale macchina da far giocare con finzioni, puntelli, e ruote d' ingegnosa creazione.

Il sistema di governo inglese, con tutte le sue naturali dipendenze, cioè il sistema elettorale, le rappresentanze politiche, l'autonomia amministrativa locale, la libertà individuale, è appunto il risultato complesso, spontaaeo, storico ed organico; non forzato, riflesso, fattizio e meccanico dei tre elementi fondamentali contemperati in un governo misto, quale Cicerone lo desiderava e poteva averlo ammirato nella sua Roma (1).

Reputare insomma che la forma unica e vera di reggimento non sia che un parto del secolo XVII; che la storia tutta anteriore non abbia prodotto che tirannidi; che la essenza del reggimento consista nella forma rappresentativa ed elettiva, dacchè l' Inghilterra possiede una libera e ben organata costituzione sotto quelle forme; è appunto scambiare la buccia col midollo, e l'estrinseca configurazione con la essenza della sovranità.

Per dirla qui di passaggio, noi crediamo che la costituzione inglese sia veramente un grand' edificio di politica libertà da studiare; crediamo che delle guarentigie costituzionali sieno necessarie negli stati odierni; ma la storia antecedente del continente europeo, cioè la romanità, e lo sviluppo diverso che han preso le nazioni speciali dal XVI secolo in qua, accenna a un organismo di libertà sotto forme più acconce alla natura degli stati europei, di quelle che al presente non si vedano; le quali poggiate tutte sopra una teoria inorganica dello Stato, non fanno prevalere che il numero e la volontà astratta di una parte della nazione; e non rispondono pienamente al bisogno e agl' interessi di tutta la co-

---

(1) Placet enim esse quiddam in republica præstans et regale; esse aliquid auctoritate principum partum ac tributum; esse quasdam res servatas judicio voluntatique multitudinis. Haec constitutio primum habet æquabilitatem quamdam magnam, qua carere diutius vix possunt liberi; deinde firmitudinem; quod et illa prima facile in contraria vitia convertuntur, ut existat ex rege dominus, ex optimatibus factio, ex populo turba et confusio. (Cic. de Repub. lib. I, cap. XLV (69).).

munanza civile, per quei mezzi e secondo quegli organi naturali, onde ogni società dee manifestare i suoi voleri.

È un grave studio dei nostri tempi il problema che ho accennato; e solo lo scioglierà una scienza che in politica e in amministrazione saprà guardarsi dal meccanismo e dall' artificio.

CAPO III.

ELEMENTI DELLA SOVRANITÀ E DIVISIONE DEI POTERI.

Dal Montesquieu in qua, i pubblicisti generalmente hanno diviso la sovranità in tre rami o poteri speciali, il legislativo, l' esecutivo e il giudiziario (1).

Benchè questa tripartizione dell'autorità pubblica fosse prevalsa e i politici e le leggi positive la ritenessero, non le mancarono contradittori. Chi, per esempio, notando che l' opera del giudicare secondo le leggi è anche una maniera di eseguirle, fuse il potere giudiziario nell' esecutivo e non ammise che due poteri ; chi tentò e propose altra divisione ; chi, vedendo alcuni dritti costituiti e guarentiti organicamente negli stati civili, li elevò a poteri e accrebbe così il numero dei primitivi, contando cioè oltre i suindicati, un potere municipale, un potere elettorale, un potere dell' opinione pubblica e simiglianti.

A Cesare Balbo quella divisione astratta, com'ei la chiama, non pare nè compiuta nè esatta o effettuabile nella pratica (2). In realtà, in fatto, egli osserva, nessuno di quei poteri non fu mai esclusivamente affidato ad un solo magistrato o a un solo ordine di magistrature. Ciascun potere, o meglio ciascun corpo politico o ufficio pubblico a cui si dice assegnato uno di quei poteri, non lo ha mai intero in effetto, non mai indipendente e sciolto dal sindacato di altri corpi e magistrati ; spesso in uno le facoltà giudiziarie sono unite o almeno aggiunte alle facoltà legislative, per

(1) Lo stesso Montesquieu avea tratta, a quanto pare, la divisione del Locke.

(2) Monarchia rappresentativa in Italia, Libro II, cap. 2°.

esempio. Per la qual cosa, senza proporre una nuova divisione teoretica, quella ritenuta gli riesce inutile e nociva.

Veramente, se quella divisione importa, com'è pensiero di molti, una separazione effettiva, un'esclusiva attribuzione di dritto in una persona o adunanza politica, senza riguardo alcuno ad altro potere ed organo della sovranità; le censure del Balbo sono fondate.

Ma poichè la pratica comune accetta quella divisione, e le incertezze sono nate tra gli scrittori, vediamo se si può confortarla scientificamente di una dimostrazione che le tolga quella vaghezza, quella imperfezione ed arbitrarietà che le rimproverano, rimenandola ai principii già esposti intorno alla essenza della sovranità.

Noi avvertimmo ripetutamente che la persona o l'ente morale che chiamasi Stato non è mica un'astrazione; ma sì una vera personalità e più ricca di vita della stessa fisica persona individuale. Più reale e comprensiva, in quanto che nello scontro dei dritti individuali e sociali questi ultimi *devono* vincere i primi e subordinare ai fini proprii, appunto per farli vivere con armonia e libertà, le operazioni e i fini individuali.

Poichè, insomma, lo Stato è sempre l'uomo, in una forma di vita superiore e sociale, e la sovranità tiene nello Stato quelle parti che la mente libera e ragionevole esercita nell'uomo in generale; fermiamoci a considerare brevemente le potenze di questo principio reggitore della umana natura.

In ogni operazione che l'uomo compie si possono osservare tre necessarii momenti, che formano tutto il giro della umana attività. In prima, alla sua intelligenza si manifesta un fine da adempiere ed egli ha a discutere e cercare i mezzi acconci a raggiungerlo. Conosciuto il fine ed i fini a cui deve dirizzare la sua attività, egli ha la elezione libera di quel mezzo che più giusto e ragionevole gli è sembrato ad attuarlo, e quindi si determina e risolve. Risoluto un atto particolare, non gli rimane che praticarlo, o recarlo, con tutte le potenze fisiche e morali di cui è dotato, all'ultimo compimento.

Un giudizio dunque determinante, una determinazione della vo-

lontà, una concreta effettuazione della cosa voluta e stimata ragionevole: ecco il compendio di ogni nostra operazione. Possiam dire che la verità illuminando la mente dell' uomo, quella luce viva accende la volontà e presta le forze per rimuovere gli ostacoli esteriori che impediscono l'effettuazione ultima del volere.

Questo che si osserva nell'uomo in genere, e in ciascuno di noi in particolare, dee avverarsi altresì in quella pubblica persona che è lo Stato, s' egli è vero che ogni carattere della personalità gli appartiene.

Noi già supponemmo una prima città, formata da quei padri raccolti insieme a difesa e salute comune. Mettiamo che un' orda di selvaggi vicini minacciassero d' invadere le dimore e le cose più care di queste prime famiglie. I padri riuniti a consiglio discuteranno sulla giustizia della lor causa, vedranno che legittimo è il difendere sè e i beni acquistati con tanti stenti, penseranno a varii partiti per allontanar quella invasione, in fine risolveranno di fare una valida difesa. E qui verranno a esaminare i modi di questa difesa, e determineranno che i più robusti ed atti alle armi tra i figliuoli e clienti si dispongano in su' confini della città; che i vecchi e i fanciulli e gl' infermi sieno raccolti nel centro; che le donne attendano altrove alla cura dei guerrieri e degl' inabili.

Determinate queste provvisioni, è ben chiaro che l' opera di quei padri non è per anco compiuta. Bisogna distribuire gli armati, vigilare su di loro, costringere i renitenti, punire i ribelli, provvedere a tutti gli eventi inopinati che possano occorrere. Quando più grave apparirà il pericolo, più pronta, più efficace, più rigida diverrà la vigilanza di quei prudenti, perchè tutto sia eseguito a vantaggio comune.

Ciascun vede dall'esempio che adducemmo esser seguite nella pubblica e collettiva persona quelle fasi medesime che scorgemmo nell' operazione di ogni uomo. Si è discussa, si è *giudicata* giusta ed opportuna la guerra; epperò si è *voluta* e stanziata; da ultimo si è curato ogni mezzo acconcio a quel fine, tutto lo Stato ha raccolto e ordinato le sue forze a *fare* la guerra. Di tutta quella

operazione dei padri, o per dir meglio di tutte le serie di operazioni bisognate a quel fine, v'è come un centro che dà vita a tutte le parti. L'atto di volontà deliberato e sancito dal comun voto è divenuto la volontà di tutto lo Stato, o almeno è la volontà a cui dee conformarsi ogni altra subordinata. Quella volontà costituisce la *legge* di tutti, la regola delle operazioni di ciascun cittadino in particolare, e degli stessi padri consenzienti o no. Quella volontà è volontà *imperante*, cioè obbligatoria e dotata di virtù coercitiva, che al bisogno sviluppa, perchè la vita dell'insieme sia contenuta nella sua compagine armoniosa. Quell'imperio dal centro si diffonde e ramifica in ognuno che è deputato a farlo valere; e da ciascuno si riassume di nuovo e rigira in quella volontà sovrana. Un giudizio, una volontà, una potestà sovrana stanziarono una norma per la vita comune; e questa fu voce della giustizia sociale, fu legge. Ogni giudizio, ogni volere, ogni potere inferiore nello Stato prende la sua forza e il valore da quella, ed è giudicato, contenuto nei suoi limiti da quel volere sovrano.

Ma consideriamo più oltre. Quelle facoltà del nostro essere onde noi giudichiamo, vogliamo e operiamo, che la riflessione può distinguere e considerare a parte a parte, nessuna riflessione o forza umana vale a separare del tutto l'una dall'altra, se già non distrugga l' intera umana persona. Hanno quelle facoltà un nesso interiore indissolubile, che le raccoglie e tiene in vita necessariamente; chè assurdo è il supporre un uomo dotato d'intelletto, ma privo di volontà e di energia operativa, come assurdo è il supporre un atto volitivo affatto scevro di giudizio e di forza espansiva ed operante.

In ciascuna di quelle facoltà sono come inchiuse essenzialmente le altre due: sicchè l'atto del giudicare è un atto altresì volitivo ed un'operazione o potere del nostro spirito; il volere è anche visione d' intelletto e potenza; e ogni atto ed operazione seconda trae seco di necessità un giudizio della mente speciale ed un atto di volontà.

Ora, il medesimo si avvera a capello in quegli elementi essenziali della sovranità. Una legge, o l'atto supremo di volontà dello Stato, perchè meriti questo nome, dev' essere discussa, vagliata,

giudicata buona, utile, opportuna, e dee in sè contenere la virtù e la possibilità di essere adempiuta.

Ogni applicazione di quella legge suppone sempre un precedente giudizio, un riscontro del fatto particolare con la norma data, ed un potere che meni ad effetto quella particolar volontà trovata conforme alla legge.

Esaminate in fatti nelle società civili una legge sancita dalle autorità costituite a quest' uopo, una sentenza emanata dal proprio giudice, un decreto stanziato da un amministratore. Varieranno in ampiezza, in solennità, in precisione certe forme della discussione, o le maniere della esecuzione. Sarà in una persona, o in una assemblea, o in più persone e corpi politici, raccolta e distinta ciascuna di quelle necessarie funzioni; sarà lasciata all'arbitrio, o voluta dalla legge stessa la forma del giudizio; ma sempre ad un atto di volontà imperante e pubblica, generale o particolare, dee precedere una ricognizione del dritto, *un giudizio*, e seguire un adempimento volontario o forzato.

Le discussioni parlamentari, a cui segue la sanzione legislativa, e la commissione fatta a' ministri di provvedere alla esecuzione; l' istruzione e il dibattimento che va innanzi alle decisioni giudiziarie, alle quali poi una formola esecutiva impone l' osservanza; l' inchiesta più o men rapida in un provvedimento amministrativo, la cui esecuzione spesso richiede il braccio della pubblica forza ; sono una pruova lucida a bastanza, mi pare, di quella indissolubilità di rapporti che corrono tra quei fattori della pubblica persona ; la cui identità essenziale con le facoltà umane è velata allo sguardo comune dall' ampiezza delle forme e dalla complicazione degli organi che nelle società più svolte e civili le rappresentano.

Questi fattori o elementi integrali della pubblica persona e della sovranità sono dunque tre, e si raccolgono in una individua unità, e l'uno richiama l'altro e contiene l'altro inevitabilmente. Quello che nell' uomo in genere si addimanda facoltà sostanziale, nello Stato piglia il nome affine di *potere;* il cui ternario si assomma nell' unità della potestà imperante e sovrana.

Ma qui si dimanderà: se i tre poteri dichiarati hanno tanta in-

timità di rapporti e una sostanziale unità, è ella falsa la massima che la precisa divisione dei poteri e la loro reciproca libertà e indipendenza sia una delle più salde guarentigie della vita politica e della libertà di un popolo? O, se è vera quella massima, come si accorderà col già detto?

A rispondere qui di corto, diciamo che quella massima è vera; che il fatto della precisa ripartizione dei poteri pubblici in uno Stato è il portato della civiltà, e condizione di libertà. Ma dobbiamo intenderci sui limiti di questa divisione e rimuovere certi pregiudizii sulla origine di questo fatto. S' incontra di leggere assai spesso che la divisione dei poteri nacque perchè cresciuto il numero dei pubblici negozii, i re si spogliavano delle cure di Stato, delegandole ad altri. Ovvero, che i popoli e i politici veduto che il potere era assorbito nelle mani di uno o pochi, pensarono di rifrangerlo e distribuirlo a porzioni separatamente in questo o quel magistrato.

Queste e simili spiegazioni, oltre che spesso ripugnano alla storia, fanno credere che le società sempre abbiano avuto un' esatta coscienza di quello che facevano, e che un pensatore, re o ministro che fosse, abbia immaginato un bel dì di fare nello Stato certe sue logiche applicazioni, e certe distinzioni nette come s'usa in un libro.

D' incontro a queste spiegazioni, superficiali o arbitrarie, è la storia che invochiamo per confutarle.

Nelle società primitive o barbare gli elementi varii dello Stato e le funzioni della sovranità, come ogni cosa nello stato embrionale, trovansi raggruppati e commisti in poche mani, o in una mano, e senza coscienza di quello stato. Pochi uomini, o un solo, sono allora insieme e legislatori e giudici e soldati. A quel tempo, non si sa di poteri da ripartire o delegare o guarentire; non si pensa dagl'inferiori a volervi partecipare, non si è giunto ad avervi diritto, perchè non si sa che sieno, e come si esercitino. Chi può ed è lasciato fare, comanda. In fondo, quei tali rappresentano chi li segue; ma essi i primi non si curano di sapere come e perchè li rappresentano e fin dove. Il fatto lo pruova a loro come agli altri.

Poichè quello stato della società ci venne chiamato embrionale, aggiungiamo che lo sviluppo civile somiglia appunto a quello del feto; nel quale un complesso ancora indeterminato di forze e di funzioni col crescere pigliano forme più precise, si analizzano in tanti centri di attività diversi, e la costituzione di un organo segna il limite e la resistenza all'attività di un altro, con quell'antagonismo comune a ogni forma di vita.

Noi vediamo di fatto nei primordii delle moderne società che il re e i signori barbarici guidano gli eserciti, téngono dei placiti, giudicano e stanziano solo le leggi. Il popolo sottoposto tace, ed è rappresentato dai vincitori. Quel che oggi si chiama i poteri è confuso e raccolto in poche mani.

Considerate, per esempio, il *Wittenagemot* degli anglo-sassoni, e sappiatemi dire i confini precisi della potestà regia e dei grandi, la parte che in quelle assemblee prendevano le varie specie di grandi e il resto della nazione? Vi si trattava della difesa del regno, di imposte, delle monete da battere, delle strade e fortezze nelle contee, dei demanii regii e degli affari ecclesiastici; giudicava in fine altresì dei piati e reclami che si movevano contro chiunque amministrava. Funzioni legislative, giudiziarie, esecutive erano dunque fuse in una istituzione centrale, supremo organo della sovranità di quel tempo.

Dopo la conquista normanna un consiglio ed un parlamento vien fuori da quella assemblea.

Anche questo in prima non ha attribuzioni definite, convocazioni stabili, distinzioni certe di ordini. Poscia i grandi proprietarii e baroni si distinguono da' minori *freeholders* delle contee. I commerci e le arti creano una vita e degl' interessi nei borghi e nelle città. Il potere regio sviluppandosi contrasta ai signori ecclesiastici ed ai grandi baroni. Le lotte disegnano i confini e promuovono la nascita di un altr'organo, di un altro elemento sovrano, la borghesia. Le città e borghi, le contee ed il centro si creano le giurisdizioni proprie, stabiliscono le guarentigie della loro esistenza. La civiltà definisce sempre più i limiti di ciascun potere, analizza le magistrature e gli ufficii, sviluppa nuovi rapporti e nuovi bisogni; non altrimenti di ciò che accade nelle in-

dustrie, dove la divisione del lavoro moltiplica e migliora la produzione. Ma qual pensiero anticipato ha provveduto a questo sviluppo? quale teorica preconcetta si applicò a stabilire confini precisi a questi od a quei poteri organici dello Stato?

Gl' interessi e i bisogni legittimi della umana natura, secondo i varii stati in cui ella si trova, costituiscono dei dritti. Finchè il bisogno non è nato, il dritto è una virtualità, ma può dirsi non ancora generato storicamente.

Nato il dritto vero e legittimo, esso richiede efficacemente e per ogni via il suo riconoscimento e la sua soddisfazione. Ma questo riconoscimento nella vita sociale dee pigliare una forma anch'essa viva e reale, e non può arrestarsi a un puro e astratto riconoscimento legale. Quel dritto dee avere il suo organo di esplicamento e di soddisfazione; cioè a dire, diventare un *potere*. Il quale entrando in lotta con gli altri, è più o meno contenuto nella sua propria orbita di attività, secondo che gli altri organi o poteri sono ben formati ed efficaci. Le guarentigie di ciascun potere assicurano più o meno la vita e l'attività di essi. Se tutt'i poteri si assommano nel far leggi, giudicare, e amministrare; non si prendano questi elementi come astratte partizioni e dominii esclusivi di certi ufficii. La vita di tutto lo Stato è l'armonia organica di tutt'i poteri; e questi, le speciali manifestazioni di dritti; e i dritti, bisogni ed interessi naturali degli uomini in società. La vita è sempre una e i poteri tutti risultano nel potere sovrano; ma il distribuire naturalmente e secondo le proprie norme di ciascuna nazione questo potere sovrano in tutt'i suoi organi subordinati, è il più alto e malagevole problema dei tempi nostri e delle società continentali; le quali a differenza dell'Inghilterra seguirono anzi un moto riflesso e teoretico che spontaneo e di fatto.

Se, dunque, per le cose accennate, i poteri organici della sovranità si riducono in sostanza a riconoscere il dritto, a prescriverlo e a farlo valere nella società; tutti questi modi ed elementi della potestà imperante non costituiscono che l' unità sovrana, si riassumono in questa, emanano sempre da questa; perchè una è la vita e la personalità dello Stato.

Ancora, ci par chiarito a bastanza che se la massima di costi-

tuire varii poteri e distinguerli fra loro, premunendo ognuno dalle offese e dalle invasioni dell' altro, è vera in sè, e la società che meglio li ha organati è più sana e civile; cotesta divisione dei poteri non è un sottile trovato di pensatori, o applicazione esterna ed indifferente a qualunque società e a qualunque condizione di civiltà.

Se la teoria può fare qualcosa in questa materia è l'andare prudentemente indagando quali dritti legittimi sien nati in un popolo, e sieno rimasti senza organi atti a tutelarli. La formazione di questi organi, o di questi poteri, e le forme varie che hanno a prendere è la difficile arte dello statista e del filosofo; e si meriterà questi nomi se nell'ordinamento politico si seguirà la natura vivente delle cose, e non le s'imporranno delle leggi, solo frutto di una riflessione frettolosa e arbitraria e di una scienza mezzana e fallace.

CAPO IV.

LEGISLAZIONE E LEGGI AMMINISTRATIVE.

Se l'autorità sovrana di uno Stato si analizza e distingue in poteri diversi, perchè la moltiplicità dei bisogni e degl'interessi trovi una corrispondente ricchezza di organi e vie di soddisfazione; tutte queste varie forme o istituzioni dello Stato deono incentrarsi, come notammo, e riuscire armoniosamente in un principio sommo e imperante, che in sè raccolga e muova tutta la vita della società. Quell' animo e quella volontà sovrana, che non conosce superiore volontà nello Stato, trae dalla ragione e dall' ordine eterno del giusto le norme per guidare la società sottoposta. La manifestazione di questa suprema volontà, che conformandosi alla giustizia e al bene comune, diviene norma per le azioni di tutti e ha virtù di costringere i renitenti, costituisce la *legge*. La legge è la voce propria dell' autorità sovrana : e se uno speciale potere è istituito a esprimerla e sancirla, il quale perciò ha nome di legislativo, si ponga mente, dopo il già detto, che ogni pubblica autorità, cioè ogni elemento del sovrano potere, detta norme obbli-

gatorie e fa in qualche modo delle leggi; e la differenza tra quel potere supremo legislativo e gli altri sottordinati consiste in ciò, che la voce e la volontà di quello è superiore ad ogni altra, è gerarchicamente la più alta manifestazione del dritto; giacchè quel potere è interprete, ministro e giudice ultimo e irresponsabile.

Ora, questa voce che rivela e prescrive il dritto in uno Stato può ricevere diverse forme, e prende diversi nomi e qualità, secondo il vario stato delle società, ed anche secondo i modi di reggimento.

Le adunanze di cui parla Tacito, tenute dagli antichi Germani, dove la proposta dei capi delle tribù veniva respinta con gli urli, se spiaceva, e adottata, battendosi sulle armi, sono al certo molto disformi dalle odierne assemblee legislative, in cui tutto si discute e registra e si pubblica, con modi certi e prestabiliti. Pure la sostanza è la stessa; e il nome di legge conviene sì a quelle risoluzioni prese sui campi e tra le selve, come a quelle che distese in articoli si raccolgono nel Bullettino.

Ma, poichè è sì varia la forma, vediamo per quali norme necessarie cangiano di figura e di modi le leggi in una società.

Nell'infanzia dei popoli e in quelle società nascenti a cui diamo nome di barbare, l'espressione della volontà pubblica piglia una forma tutta spontanea e naturale. L'identità della razza, della religione, dei sentimenti, del linguaggio, degl'interessi e dei bisogni di coloro che convivono in una stessa terra, si manifesta in una serie di atti e di pratiche di vita uniformi, costanti, accettati e seguiti universalmente. Come sono la ingenua soddisfazione di certi comuni bisogni della convivenza civile, così ne costituiscono il dritto e la legge. Senza che nessuno prescriva quegli atti, essi sono tuttavia la viva espressione della volontà di tutti, e niuno pensa a contrastarli o a metterli in dubbio. Questa voce della natura civile di un popolo, questa rivelazione spontanea di un dritto osservato generalmente, costantemente, uniformemente, si addimanda consuetudine (*mos*), e il dritto che ne deriva, consuetudinario (1).

---

(1) Consuetudinis autem jus id esse putatur, quod voluntate omnium

Questa forma del dritto, non vestita di parole, ma derivante dalle viscere stesse di una società, ha con l'istinto una grandissima affinità, e si potrebbe chiamare la consuetudinaria una legislazione istintiva. Di fatto anche l'istinto è una scorta o regola di azioni, data dalla natura anzi che dalla ragione, e che pure guida ai proprii fini i bruti e l'uomo stesso. Nè la ragione, che spunta di poi, contraddice in sostanza a quei primi impulsi; anzi può dirsi che una sana ragione non sia che l'istinto ordinato e fatto conscio di sè, penetrato dal lume dell'intelletto. Così quel cieco senso che ci trae verso una persona di sesso diverso, coonestato e ordinato dalla ragione, diventa idea e dritto del matrimonio. Quel moto che mena il bambino ad appropriarsi quanto vede e recarselo alla bocca, è il fondamento del dritto di proprietà. La riverenza e il pudore che sentono i fanciulli verso del padre, massime se lor si presenta in atto di giudice per qualche loro malfatto, si tramuta razionalmente in dovere di obbedienza verso ogni legittima autorità.

La difficoltà in questa materia consiste nel rifarci, con una coscienza riflessa e sviluppata, in certo modo fanciulli, e interrogare la vita sociale in quelle prime e inconscie sue rivelazioni. Tuttavia sarebbe errore il credere di lieve importanza e barbara quella forma di dritto, perchè infantile e non facile a determinare. La ragion vera delle cose si sorprende assai più schiettamente in quel periodo, che quando la riflessione ha rotto e spesso falsato quella intuizione primitiva (1).

---

sine lege vetustas comprobavit. (Cicer. de Invent. II. 22). Inveterata consuetudo pro lege non immerito custoditur; (et hoc est jus, quod dicitur *moribus* constitutum). Nam cum ipsae leges nulla alia ex causa nos teneant, quam quod judicio populi receptae sunt; merito et ea, quae sine ullo scripto populus probavit, tenebunt omnes: nam quid interest, suffragio populus voluntatem suam declaret, an *rebus ipsis et factis*? (Fr. 32, Lib. I, tit. 3. Dig. de legibus).

(1) Et mores et leges sunt Juris naturæ interpretationes: sed *mores* sunt interpretatio firmior; nam factis ipsis probantur, et diuturnitate temporis abeunt in naturam: *leges* sunt interpretatio quandoque melior, at semper

Col crescere delle società e col moltiplicarsi de' rapporti civili, quest' abito giuridico viene a tradursi in iscritto, a prendere una forma più certa e precisa. È come il nascere nelle nazioni della coscienza e della riflessione. La quale se seguita a mantenere, anche nella nuova forma scritta, quella essenzial qualità della legge di essere cioè l' interprete schietta e naturale dei bisogni e dei sentimenti di tutti ; la vita del dritto nello Stato è rigogliosa e fiorente. Allora si osserva quel mirabile progresso e quell' armonia tra le leggi, i magistrati chiamati a ministrarle e i costumi e le condizioni della società tuttaquanta, quale si ha ne' bei tempi di Roma; della cui sapienza giuridica si maraviglia ancora il mondo e si maraviglierà finchè duri.

Ma questa sanità del senso giuridico, e uno sviluppo della riflessione e della legge scritta che lo conservi nella sua genuina integrità, richiede per mantenersi una simile armonia di tutte le istituzioni sociali, della religione della scienza e delle lettere di un popolo. Se quella ricca sintesi si turba, se la riflessione con un'analisi parziale ed esclusiva comincia a generare nella dottrina, nelle arti, nei sentimenti, divisioni ed incertezze, le istituzioni giuridiche non tardano a risentirsene.

Il sentimento allora si falsa e forvia, delle sette varie di filosofi introducono nel dritto le loro teorie esclusive e fattizie, ed un popolo, non più guidato da una ragione fondata sopra i suoi istinti primitivi, cangia e moltiplica le sue istituzioni, e le leggi ; i suoi costumi si corrompono, ogni consuetudine si cancella e svanisce; e il dritto, reso estrinseco alla sua vita, non è che una teoria più o meno erronea, imposta come regola prescritta alle sue azioni, alla quale ei non presta che un assenso forzato, la cui necessità egli ammette, solo perchè una legge ha da governare lo Stato. Le violazioni allora delle leggi moltiplicandosi sì per i guasti costumi, e sì per la gran disformità entrata nelle opinioni delle scuole e dei cittadini ; moltiplicansi in breve tempo, si mutano, e van correggendo a tentoni le leggi, che non più attingono dalla pub-

---

infirmior, utpote quæ a mutabili voluntate dictatae. (Vico, De uno univ. jur. princ., CXLIII).

blica coscienza la loro efficacia. Lo studio del dritto in questi tempi di scadimento si restringe nei professori, nei giudici, nei casisti. Le incertezze, le discrepanze, la moltitudine delle leggi necessita una revisione del passato, un compendio che tolga di mezzo *il troppo e il vano;* e poichè il popolo ha smarrito il sentimento giuridico, è un principe che circondato da dottori, raccoglie e compone un sistema unico di legislazione, un *codice* di leggi.

Basta il leggere le prefazioni premesse da Giustiniano alle Istituzioni ed al Digesto per chiarirsi così del bisogno che vi era di recare ordine, congruenza e semplicità nella moltitudine *vacillante*, com' ei la chiama, delle antiche leggi e delle opinioni delle scuole ; come della trasformazione avvenuta nella vita del popolo romano, che già tanto rifulse pel sentimento puro del dritto. Non è più un popolo che consacra e riconosce le sue leggi ; non sono più dei magistrati che le svolgono, le interpretano con libertà, e introducono a mano a mano l' equità che vivifica e dilata la legge scritta ; non più dei Giureconsulti aiutano con la loro prudenza civile quel progresso interiore. Ma è Triboniano, Teofilo, Doroteo che lavorano sul passato, confrontano, compendiano, raccolgono da Gajo e da Ulpiano, scartano ed accettano come meglio sanno. È un principe che si gloria di aver compiuto un'opera immensa, e che volendo chiudere a dirittura ogni varco alle incertezze e ai cavilli, preclude insieme ogni vita ulteriore al dritto ed alla giureprudenza con quelle parole: *Hasce itaque leges, et adorate, et observate, omnibus antiquioribus quiescentibus : nemoque vestrum audeat, vel comparare eas prioribus, vel si quid dissonans in utroque est, requirere: quia omne quod hic positum est, hoc unicum et solum observari censemus* (1).

Io mi sono fermato a considerare queste trasformazioni a cui va sottoposta la legislazione in generale, per fare intender meglio lo stato in che si trova specialmente l' amministrazione pubblica. Senza entrar punto nella disputa agitata fra illustri uomini, soprattutto in Germania, sulla necessità ed utilità della codificazione, ho voluto mostrare che anche qui la questione non può farsi

(1) Praefatio II, Digest. § 19.

in astratto e teoreticamente. Lo sviluppo della riflessione e i traviamenti di questa sono un fatto nelle nazioni, come negl' individui; nè si può ragionevolmente sperare o pretendere che un popolo, il quale ha smarrito il genuino e spontaneo senso del dritto, vi torni per forza e di un colpo. Cominciata l'opera della riflessione negli Stati come negl' individui, di mezzo ai suoi erramenti e oscillazioni, è necessità che la si conduca a una scienza intera e reale, se vorrà ricostituire secondo verità il mondo del dritto, come ogni altro.

Se Roma antica cominciò dalle consuetudini, passò per la legge scritta e vivificata di continuo dai magistrati, dai giureconsulti, dal popolo, e chiuse il giro con la compilazione giustinianea, le nazioni moderne non han tenuto diverso cammino.

I barbari, che dalle selve di Germania vennero a fecondare di nuova vita il mondo romano cadente, si reggevano coi costumi. Tacito diceva, quasi invidiando, di loro: *plus ibi boni mores valent, quam alibi bonae leges*. Consuetudini non tardarono a prodursi nelle varie nazioni uscite dal connubio barbarico; finchè a mano a mano non si convertirono in iscritto, e poscia l' opera dei principi e dei legisti non moltiplicò le leggi e abolì gradatamente quelle usanze. La Rivoluzione francese soprattutto, più continuatrice di quel che non si stima dell' indirizzo dato dai re, livellò tutto, unificò e distinse precisamente poteri e leggi nello Stato, fino a che il primo Impero non coronò l' edificio e condusse a compimento la gran macchina di governo, codificando al possibile ogni cosa, disciplinando l' istruzione come la milizia, il commercio come gl' impiegati di una prefettura.

Se quasi tutte le nazioni del continente europeo seguirono quelle tendenze, e l' una dopo l'altra si trasformarono secondo il nuovo spirito francese; è da credere che una riposta ragione storica le determinasse in quella via. Le imitazioni estrinseche o le violenze dovute sopportare, non durano, e la natura delle cose riprende la sua piega in un modo o in un altro. Sola seguì il suo corso secolare e sereno l' Inghilterra: la cui costituzione politica e sociale non fu scossa più da rivolture, come altrove; le cui leggi ed usanze e istituzioni amministrative non patirono altre tra-

sformazioni che quelle che lo spirito dei tempi, la relativa civiltà della nazione e la tendenza della sua storia facea necessarie. L'Inghilterra ha leggi e dritto vivente, senza aver codici; l'Inghilterra ha libertà politica salda ed annosa, senza uno Statuto fondamentale; è prospera ed energica nella sua interna amministrazione, non discutendo ogni giorno sulle libertà locali e sul *self-government!*

Queste differenze tra la vita di quel popolo e di tutti gli altri più affini al francese sono così evidenti, così importanti, si attengono tanto a certo intrinseco nesso che è tra le forme sociali politiche ed amministrative e la storia di un popolo, che abbiam voluto farle avvertire, e le andremo sempre notando, per aver chiara coscienza della diversità di ogni ordine e istituto amministrativo.

Posciachè la rivoluzione francese, giusta un principio riflesso di eguaglianza e di uniformità, ridusse a un sistema semplice e generale le varie manifestazioni del dritto, e distinse precisamente ordini da ordini, istituti e leggi speciali da altri; nacquero varii codici e branche diverse del dritto pubblico e privato. Così la forma fondamentale dello Stato, la divisione dei poteri politici, e i principali dritti che la società intende a guarentire, ricevettero anch'essi una forma di codice o di contratto politico; e si diè luogo a *carte* o statuti, e ad una particolare disciplina che prese nome di dritto costituzionale.

I varii rapporti giuridici dei privati cittadini, quelli di famiglia, gli usi e le transazioni commerciali, e tutte in genere le penalità ebbero i proprii codici, si demandarono a certi ordini di magistrature che gli applicassero, e coltivaronsi come scienze speciali il dritto civile, il penale, il commerciale.

Separate così nettamente le materie gl'istituti e le discipline giuridiche corrispondenti, restava da considerare le relazioni degli Stati fra loro, e le forme di altre relazioni che il nuovo ordinamento sociale produceva tra il governo e i cittadini o le minori associazioni dello Stato.

I rapporti internazionali non potevano codificarsi come gli altri; e se i trattati fra le nazioni sono gli elementi scritti di quella ma-

nifestazione di vita, quella branca del dritto pubblico ha sempre a studiare e a dirigere un moto proprio e naturale di vita internazionale. Presso a poco il medesimo intervenne ad un' altra disciplina e a quell' altro ordine d' istituti pubblici che formano il diritto amministrativo.

Se ne togli la cura degl' interessi politici ed internazionali, il governo nei tempi nostri, o, come altri dice, il potere esecutivo ha un grave ufficio da compiere : organare cioè tutt' i servizii subordinati, dirigerne il moto, perchè le leggi si adempiano e la nazione prosperi e progredisca dal lato materiale e morale. Questo ufficio è quello di amministratore pubblico, oggi distinto da ogni altro e rilevantissimo.

Questa parte del dritto pubblico non è codificata, benchè non manchino leggi, regolamenti e decreti senza numero che provvedono agli svariati servizii, e compongono la gran macchina dell' amministrazione. Vi è chi si duole di ciò ; v' è chi pensa anche a un siffatto codice ; e chi lo stima impossibile.

Non entrerò io a disputare di ciò, nè a querelarmi di quel preteso difetto. Solo osserverò che la mancanza di una legislazione stabilita e chiusa ai progressi ulteriori dell' amministrazione, indica una certa vita ancor rigogliosa di questa parte del dritto; accenna forse che le resta tuttavia a correre una via di miglioramenti, di libertà e di ordine. Certo, è uno spettacolo da tenerne conto quello della Francia, che mentre dirocca violentemente l' assetto sociale e politico del passato, gitta le fondamenta di un sistema amministrativo, che poi sviluppato dal primo Console, rimane in piedi e si adatta alle tante mutazioni politiche seguite in quello Stato da sessant' anni in qua. Crollarono in Francia ed altrove molte macchine di governo, ma non la macchina di amministrazione. Deve avere, dunque, si può credere, radici più fonde, e attinenze nascose con lo stato naturale della società ; e se altre nazioni continentali hanno, per tanti rispetti, affinità con la Francia, uno studio accurato della pubblica amministrazione, ragguagliata alla storia e alle condizioni sociali e politiche degli Stati odierni, non può riuscire che utilissimo. Si parlerà sempre assai più di libertà e di guarentigie che non se ne otterrà in fatti, se la

libertà bene intesa, un' effettiva giustizia e le guarentigie non entreranno nella pubblica amministrazione. Si è detto a ragione che i nostri Stati, al presente, sono come uomini a testa e cervello smisurati verso il resto della persona, mentre ogni altro membro è rattrappito e languente. Ma è incredibile che costoro propongano di restituire la vita alle parti, rompendo a dirittura quel cervello: se questo sia senno ne lascio giudice ognuno. Non sembra più savio curare quella troppa vitalità, disciplinarla, e far di tutto perchè le forze così concentrate e disordinate ridiscendano da sè, a mano a mano, in tutto il rimanente?

Checchè si faccia per temperarne l' esorbitanza, il potere esecutivo nelle società nostre è soverchiante di forza, è assorbente ogni vita, è in fatto, se non in dritto, irresponsabile e sommo. Qualunque lotta di altro potere col suo riesce diseguale e dannosa. Ora, il disquilibrio nasce in massima parte dalla immensità e pressione irrefrenata della mole amministrativa. Il problema degli statisti sta nel ridurre questo meccanismo a vita vera ed organica, nel tradurre uno sviluppo di forze soverchianti come massa in istituzioni di dritto penetrate dalla ragione e dalla giustizia.

Ma per farci più esatto conto di questo stato dell' amministrazione pubblica, consideriamola in relazione col potere legislativo, con la politica e con l' ordine giudiziario.

CAPO V.

RAPPORTI DELL' AMMINISTRAZIONE PUBBLICA COL POTERE LEGISLATIVO.

Vediamo le parti del potere esecutivo nella nostra costituzione politica, e avremo un concetto più preciso della pubblica amministrazione.

L' articolo 5. dello Statuto vigente stabilisce che al Re solo appartiene il potere esecutivo.

Questo potere vigila ed attende allo sviluppo della vita sociale in più modi. Dee guardare alle relazioni con gli altri Stati, dee provvedere alla pace, alla libertà e alla tutela del proprio Stato al

di dentro, e aiutare di accordo con le leggi la prosperità pubblica.

Perciò il comando di tutte le forze di terra e di mare, la dichiarazione di guerra, i trattati di pace, di alleanza, di commercio spettano al Re, come capo di quel potere. Le quali facoltà concernono le relazioni politiche internazionali soprattutto.

Il Re ha anche solo il dritto di sanzionare e promulgare le leggi, quello di far grazia e commutare le pene, di convocare le due camere ogni anno, e prorogarne le sessioni e sciogliere quella dei deputati. Quest' altra serie di dritti riguardano un altr' ordine di interessi di politica interna.

Queste due classi d' interessi e di facoltà sono distinte dall'amministrazione propriamente detta e superiori di grado e d' importanza.

L' articolo 6. più specialmente dichiara qual parte del potere esecutivo si versa sull' amministrazione. Esso dice : « Il Re no-
« mina a tutte le cariche dello Stato ; e fa i decreti e regolamenti
« necessarii per l' esecuzione delle leggi, senza sospenderne l' os-
« servanza o dispensarne ».

Di qui si vede che organata generalmente la pubblica persona mercè le leggi, spetta al potere esecutivo, come amministratore, di fare che i migliori cittadini vengano chiamati agli ufficii, che i migliori istituti e le norme più giuste ed acconce si adoperino, acciò lo Stato sia governato al di dentro. Insomma la migliore organizzazione, conforme allo Statuto ed alle leggi generali, della pubblica autorità ; e la più pronta, equa ed economica distribuzione delle forze e valori sociali per raggiungere i fini dello Stato : ecco l' ufficio dell' amministrazione.

Per compiere la posta distinzione, è da notare che l'applicazione delle leggi si fa anche da un altr' ordine dello Stato, che è il giudiziario. L'articolo 68 e i seguenti segregano quest'ordine dall' amministrazione propriamente detta. I giudici per regola sono inamovibili. Le organiche giudiziarie non possono mutarsi che con leggi. Giudici e tribunali straordinarii sono proscritti. Così l' amministrazione si distingue dalla legislatura, dalla politica e dall' ordine giudiziario. Ma vediamo più addentro queste varie relazioni.

Già sappiamo che il potere sovrano, in quanto ha discusso ed emanato una legge, o la norma generale che la società è tenuta di osservare, non ha terminato il suo ufficio. Le resta ancora una opera importante da compiere, che è di applicare la legge stanziata in tutt'i casi e nelle varie circostanze che le si porgono; seguitando, anche in questa nuova forma di esercizio delle sue facoltà, le regole di giustizia che presedettero o dovettero presedere allo stanziamento della legge.

La legge generale, come tale, è tuttavia una cosa, diremmo, inerte; ha in sè, è vero, la virtù di essere ubbidita ed attuata pienamente, ma se a questa attuazione non intendesse il pubblico potere ella potrebbe cadere in desuetudine e in obblio; o almeno sarebbe rispettata e adempiuta dai soli volenterosi, trasandata e derisa da quelli i cui interessi e le cui passioni si trovassero lesi dalle prescrizioni di essa. Il che, com'è chiaro, indurrebbe un intrinseco vizio di debolezza nella sovrana potestà e nella vita civile. Il dritto legittimo di comandare contiene essenzialmente la facoltà di farsi obbedire in ogni caso particolare. La società è un sillogismo.

L'amministrazione è gran parte del potere esecutivo. Essa è l'ancella fedele di quella sovranità che ha comandato la legge, è il complemento necessario, che rende viva e perenne la parola legislativa, imprimendo il moto in tutt'i pubblici negozii e recando la giustizia fino nelle ultime parti della civil comunanza.

Si vede così che nel complicato organismo sociale l'amministrazione occupa un grado subordinato e dipendente, rispetto al potere legislativo. La sua sfera di attività è circoscritta dalle leggi fondamentali dello Stato, nonchè da quelle norme generali che il legislatore ha stimato di emanare.

Nondimeno questa sua modesta condizione di esecutrice e seguace del legislatore non induce a credere che sia poca la importanza, o ristretto il numero degli atti che è chiamata a esercitare. Siccome un principio formolato brevemente può ricevere infinite applicazioni e si attaglia a fatti innumerevoli; il campo di attività della pubblica amministrazione è vastissimo, appunto perchè suo

ufficio è di dedurre le conseguenze tutte, nei varii stati della vita sociale, dal principio unico fermato dal legislatore.

Dopo che il potere sovrano ha parlato nella forma legislativa e suprema, torna, si può dire, nel silenzio, e sottentra sotto altra figura a curare l'adempimento della sua volontà. In questa forma di amministratore esso non tace, non si addormenta dopo parlato, ha spesso bisogno di dirigere gli organi sottostanti e gli amministrati, regolare l' esecuzione equa e pronta di quella legge che, emanata una volta, seguita ad imperare, nonostante che il legislatore si taccia.

Ora il potere esecutivo, come elemento della sovranità, sappiamo cho è distinto costituzionalmente dal legislativo; ma non è separato nè separabile da esso, stante l'unità essenziale della sovrana potestà.

Da questa verità ben compresa derivano alcune conseguenze, che mostrano a un tempo l' affinità grande che è fra i due poteri, e la diversa sfera del loro esercizio. Che cosa fa la potestà legislativa ? Stabilisce e comanda a tutt' i cittadini una norma generalissima delle loro azioni, dei loro rapporti civili e politici. Che dee fare il potere esecutivo e in ispecie l' amministrazione pubblica ? Dee, come dice il suo nome medesimo, applicare la legge, cioè rispettarla e far rispettare. Il legislatore comanda la norma generale, l' esecutore dee pure dunque prescrivere, se non la norma generale, la speciale attuazione di essa. Spesso bisogna organare più concretamente un servizio pubblico che la legge ha stabilito su basi generiche ; spesso svolgere, interpretare, dilatare, compiere in un gran numero di casi subordinati un principio ed un caso principale ed astratto previsto dal legislatore. Una legge, per atto d' esempio, ha stanziato che un carcere penitenziario si fondi, e designato in genere quali reati vi sieno soggetti, quali somme abbiano a spendervisi attorno, in quale città sia da porsi. Affinchè un carcere sorga di fatto, la sola legge non basta. Convien definire le ore della solitudine e del lavoro, i doveri dei prigionieri, dei custodi, degl' ispettori, il modo di somministrare il vitto, la interna disciplina ec. ec.

Di qui si vede che il potere esecutivo, accanto, o meglio al di

sotto del potere legislativo, ha in certo modo facoltà legislatrici ancor esso.

Questo complemento dell' opera legislativa, l' applicazione secondaria e subordinata ma necessaria della legge, l' amministrazione l' attua mediante i *regolamenti* e decreti. La *potestà regolamentare* è nel giro della esecuzione il vero potere legislativo della pubblica amministrazione. L' articolo 6 dello Statuto consacra espressamente questo dritto nel potere esecutivo.

Lasciando per ora da parte il vedere a quali autorità è affidato specialmente il dritto di emanare regolamenti e quali forme e cautele gli sien necessarie; fermiamoci a guardare più per minuto la natura di questo potere dell' amministrazione, e a diffinire al possibile i suoi confini rispetto alla superiore autorità legislatrice.

Ci par chiarito a bastanza che inerente alla natura della potestà esecutrice è la facoltà di ordinare i mezzi per organare un servizio pubblico voluto dal legislatore, o applicare in tutto lo Stato e nei casi svariati della vita pratica, quella volontà suprema, generale ed astratta. La legge non dee rimanere inattiva e inefficace; e se il legislatore non ha voluto o potuto prevedere tutt' i casi e stabilire le più minute regole, un altro dei poteri sovrani convien che vegli ed attenda a questo ufficio.

Talvolta il legislatore, per la natura stessa delle cose, ha dovuto lasciar di scendere a certe norme che richiedevano sperienza e cognizioni particolari e tecniche. In quel caso non ha taciuto, ma delegato espressamente al potere esecutivo di compiere e stabiliro le più utili e speciali provvisioni.

Alcuni pretendono che una differenza vi sia tra l'un regolamento e l' altro. Vogliono che il regolamento emanato per proprio dritto del potere esecutivo si abbia a chiamare *regolamento amministrativo*, e non bisogni di altro, se il potere esecutivo non lo stima. Che invece il regolamento delegato dal potere legislativo sia il vero *regolamento di amministrazione pubblica*, e che questa seconda forma abbia sempre, si dica o no, bisogno del precedente avviso del Consiglio di Stato (1).

---

(1) Vedi il Batbie, *Droit public et administratif*, tom. 1. pag. 74.

Senonchè, questa differenza voluta introdurre è arbitraria, pare, eziandio in Francia, e non si attiene nè alle prescrizioni della legge nè all' uso costante degli scrittori.

L'abbiamo voluta accennare perchè questa facoltà regolamentare, in genere, si pensa da alcuni che sia veramente e sempre una implicita delegazione dell' autorità legislativa, e quasi quasi uno spoglio dei proprii dritti di questa, confermato dall' uso o dagli Statuti. Per quella ristretta e astratta nozione della divisione esclusiva dei poteri, di cui facemmo parola, si crede, che essendo nel regolamento una norma generale, prestabilita e obbligatoria pei cittadini, caratteri comuni alla legge; non sia che la autorità preposta al far leggi quella medesima che in fondo ha la facoltà regolamentare. Ma alle ragioni dette di sopra aggiungeremo una storica osservazione, che potrà rimuovere questi dubbii.

Posciachè in Roma il dritto cominciò a formularsi per leggi scritte, e che le cresciute relazioni civili e il processo della vita romana moltiplicò, come suole, i poteri e i magistrati; i pretori, nell'amministrazione della giustizia o nella esecuzione delle leggi certe e generali prestabilite, usarono di un dritto proprio e naturale del loro ufficio, che fu il *jus edicendi*. *Ut scirent cives, quod jus de quaque re quisque dicturus esset, seque praemunirent*, edicta *proponebant* (1). Codesto dritto onorario, introdotto *adjuvandi, vel supplendi, vel corrigendi juris civilis gratia* (2), è in fondo il potere regolamentare di ogni magistratura esecutrice. Nel dritto pubblico fu esercitato da' consoli, da' censori, dai tribuni, dagli edili; e il giureconsulto Marciano lo chiamò degnamente *la viva voce del dritto* (3). È noto che questi editti proposti annualmente, ma spesso confermati nella più parte, divennero dritto comune, si convertirono nella vita e nell' uso, migliorarono le leggi scritte e furon veicolo di diffusione all' equità naturale.

(Paris, Cotillon, 1861) ; al quale sembra che contraddica il Cabantous, *Répétitions écrites de Droit public et administratif*, § 9.

(1) Fr. 2, § 10, D. De origine juris.

(2) Fr. 7, D. De justitia et jure, I, 1.

(3) Fr. 8, Dig. eod. tit.

Un simile processo di cose si osserva in Inghilterra, in quel periodo di formazione del Parlamento e costitutivo delle prerogative del re e delle camere. La differenza che si comincia a introdurre fra le *ordinanze* e gli *statuti*, il carattere più solenne e perpetuo di questi, più temporaneo e spiccio delle altre, lasciate al re, che usava di prendere avviso dai baroni in consiglio (1), dimostrano, a quanto pare, che una distinzione voluta dalla natura delle cose vi è fra quegli atti, avvegnachè non sia facile determinarne i proprii confini.

Questi limiti infatti tra le due potestà, così nettamente distinte nelle nostre costituzioui, non possono segnarsi con pari precisione. Acciò le usurpazioni reciproche si evitassero, sarebbe desiderabile di potere statuire quei confini; ma ei bisogna contentarsi di norme generali, che si riducono alle seguenti.

La legge è universale, unica, abbracciante l'interesse collettivo di tutta la società, dominante in tutto il territorio dello Stato.

Inoltre, appunto per la sua generalità, essa è un atto che dee avere a bastanza stabilità e perpetuità, e regolare quelle cose che si presentano come costanti ed universali.

Richiedendosi alla formazione delle leggi molta maturità e ponderazione, e dovendo essa passare per varii corpi politici numerosi; gl' indugi e l' esame lungo le sono inerenti e necessarii. Di modo che le materie per loro indole urgenti, e le risoluzioni comandate da necessità imperiose, sono cose che da sè si sottraggono all' opera legislativa.

Vi ha degl'interessi e dei dritti i quali, per minuto, lento e complicato che sia il lavoro legislativo, non devono demandarsi all'azione, come si voglia illuminata, dell'amministratore. Questi dritti sono quelli che concernono lo stato e la capacità civile e politica, le leggi sulla proprietà e sui rapporti giuridici privati o di famiglia, tutte le disposizioni penali in genere, qualunque sottrazione o diminuzione della proprietà o della libertà personale, cioè le imposte, le leggi di espropriazione, il reclutamento militare ec. Un regolamento che si facesse lecito di stanziare balzelli o pene

---

(1) Vedi nel Guizot, Hist. des orig. du gouvern. représ. vol. 2. lez.22.

sarebbe non solo contrario alle norme date, ma incostituzionale.

Ma se i diversi e subordinati ordinamenti dei pubblici servizii, se tutto ciò che di accordo con le leggi generali tende a promuovere il benessere, intellettuale e morale della società, può lasciarsi al potere esecutivo e ricever la forma di regolamenti; è chiaro da sè che quest' altissima facoltà vuole circondarsi di cautele, di solennità, di consigli e non essere il puro effetto di arbitrio. Ma su questo ci sarà dato di ritornare col discorso appresso.

La incertezza dei confini fra la legge e il regolamento può essere corretta e temperata nella pratica dalla prudenza dei governi e delle assemblee legislative. Un' amministrazione scompigliata e corrotta non merita quella fiducia e quelle larghezze che si devono concedere al governo saggio e ordinato.

Intanto, le forme e le tendenze dei varii governi non poco contribuiscono a spostare sempre più o a negare certi naturali confini fra l' opera legislatrice ed esecutrice.

Le parecchie assemblee succedutesi in Francia crearono Direttorii e presidenti con poteri limitati, fiacchi, inetti al governo e all' amministrazione ; e pretesero di determinare per via di leggi fino il corso pubblico delle vetture e delle poste.

Per contrario il governo consolare e imperiale cercò di rialzare più che molto il potere esecutivo : e si vide ordinar pene, anche gravi, mercè semplici ordinanze. L'una intemperanza, infiacchendo il governo, genera lo scompiglio nell'amministrazione e l'anarchia. L' altra, sostituendo la volontà di un principe o ministro a tutto, tende a concentrare ogni vita pubblica nel governo, a sfrancare il potere esecutivo da ogni altra ingerenza.

Io non so por fine a questo argomento, senza notare un grave fatto che si pronunzia negli Stati odierni, anche retti a forme costituzionali.

Le monarchie di Europa, se ne togli la sola Inghilterra, dal secolo decimosesto in qua si volsero in assolute, uscendo qual più qual meno dalla condizione feudale. Una nuova e più vera forma di Stato nasceva, al cadere del medio-evo; ma lo Stato era il principe. La vita politica nazionale si era andata a concentrare presso che tutta nel capo e nell'autorità regia. Pure, non può negarsi che

se i principi furono gelosissimi nel tenere incomunicata e piena la potestà politica, attesero, chi più chi meno, ai progressi economici ed amministrativi, e si aiutavano del consiglio e dell' opera di valentuomini, nel provvedere a questi bisogni cresciuti del tempo. E il progresso fu sempre maggiore nel campo della pubblica amministrazione; la prosperità economica e sociale non si è arrestata mai da quel tempo innanzi.

La Rivoluzione francese parve facesse tutto da capo, nell' ordine politico, sociale, amministrativo. Tuttavia, chi ben guardi, la sua importanza è più sociale ed amministrativa che politica; stantechè il Consolato, l' Impero e i governi posteriori mantennero e svilupparono i principii sociali del 1789, perfezionarono l'ordinamento amministrativo; ma non raggiunsero un assetto politico soddisfacente, e la Francia oscillò fra rivoluzioni e reazioni (1).

Lo sviluppo dell' amministrazione e della ingerenza sociale del governo è tale nelle nazioni continentali, che il potere esecutivo ha di fatto, se non di dritto, la somma della potestà sovrana. Ogni contrappeso, creduto acconcio a ristabilire l' armonia della vita politica, è riuscito nelle varie pruove inefficace, e causa di perturbazioni e di lotte. Chi ha il dritto stemperato delle nomine, la disposizione del pubblico danaro, della forza armata numerosa ed agguerrita, la direzione di falangi compatte d' impiegati ligi e disciplinati come milizie assoldate, d' ordinario non si rassegna ad eseguire soltanto, ma comanda di fatto e rende di leggieri illusorie le garentie politiche costituzionali. D' altra parte, è un' assur-

---

(1) Il Tocqueville nell' opera, *L'Ancien Régime et la Révolution*, dimostra assai bene che le mutazioni avvenute nel 1789 e negli anni seguenti erano antichi desideri e reclami della nazione francese, e che i semi delle grandi riforme sociali od amministrative si trovavano già tutti nei *cahiers* degli Stati e nelle tendenze delle istituzioni anteriori. Ecco la ragione perchè le mutazioni politiche non presero radice e diedero luogo a nuovi rivolgimenti; mentre l' assetto sociale ed amministrativo durò nei governi posteriori, e non si pensò mai di tornare indietro ai privilegi feudali, alla vendita degli uffici, ai parlamenti ed alle giurisdizioni abolite, ec. ec.

dità ed un pericolo per tutta la società il pensare, come fanno certe scuole liberali che si ostinano a non guardare la storia e le condizioni del loro secolo, che si debba sottrarre delle facoltà a quel potere, infiacchirlo, decentrarne l'azione e simili spedienti; i quali, non creando quella vitalità politica che manca, non farebbero che turbare e annullare la vita amministrativa e sociale.

Se mi è lecito manifestare il mio pensiero in questo gravissimo argomento, io dico che poichè la soprabbondanza di vita amministrativa e sociale nel governo non può annullarsi, attenendosi essa alle intrinseche condizioni sociali presenti degli Stati; si può pensare a disciplinarla, correggerla, metterla di accordo con la libertà e con la giustizia, cui spesso ella tende a trascurare. Alle garentie costituzionali e politiche bisogna aggiungere le garentie che io direi amministrative, e così la libertà non farebbe che guadagnare terreno davvero, e non rimarrebbe allo stato di aspirazione, o di lotta.

Assidua nostra cura, nel corso di quest' opera, sarà d'indicare in ciascuna parte dell' amministrazione le false tendenze, i difetti da emendare, e le cautele e norme da introdurre.

CAPO VI.

RAPPORTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE CON LA POLITICA E CON L'ORDINE GIUDIZIARIO.

Non vi è forse concetto che nella dottrina e nella pratica sia stato più falsato della *politica* e del potere politico. Non fu quasi assurdità o improbità che con quelle parole non si cercò di spiegare o coonestare, ora invocandosi l'autorità del Machiavelli, or trincerandosi dietro a un preteso interesse pubblico, o a un'alta e cieca ragion di Stato.

Noi non terremo conto nè delle esagerazioni nè delle teoriche ambigue che corrono sul proposito. A dirla breve, non pensiamo che il nome di scienza o di arte si avvenga a quella destrezza o malizia che, propostosi un fine qualunque ed interessato, ordina certi mezzi turpi ed obliqui a conseguirlo.

Queste scaltrezze da intriganti non so in fondo se sieno anche utili alle nazioni e ai governi che le usano; ma certo non sono obbietto vero e degno di scienza e di arte (1).

Per noi l' arte verace della politica consiste nel guidare gradatamente la vita di una società civile al compimento del dritto, alla effettuazione dell' ordine universale e reale, opportunamente, e conforme all' indole, alle tendenze, alla civiltà, alle tradizioni di un popolo determinato. Con questo proposito innanzi alla mente, il potere politico, interrogando i bisogni e gl' interessi sociali, guarda all' indirizzo delle altre nazioni, ne pesa le forze e gl' influssi rispetto alla propria, e secondo il genio speciale del popolo affidato alle sue cure, ne custodisce la vita e promuove il benessere. Così solamente può chiamarsi il più alto rappresentante del pensiero nazionale.

Ma appunto perchè la politica adopera destramente i mezzi che una data società in un determinato grado di sociale sviluppo le offre, ad ottenere il dritto e il compimento dei proprii fini; la sua azione moltiforme, ardita e circospetta ad un tempo, ha dato appicco alla credenza che la fosse un' arte sregolata, senza indirizzo, e seguace di un capriccioso moto di eventi; da abbandonare all'arbitrio fortunato e all' astuzia dei reggitori di uno Stato.

Certamente quelle provvisioni che ha da prendere chi sta al governo di una nazione, ad esempio, come la Francia, non sono accomodate all' indirizzo di piccola e lontana società. Chi guida una repubblica non può seguire certe vie per le quali si mette un principe a poteri sconfinati; ed un popolo civile ha altri doveri politici che non uno Stato ancora incolto e selvatico. Ma tutti hanno una propria vita da conservare e da svolgere, un ufficio nel mondo da compiere, che è ragione del loro esserci; e indovinare questo corso, questo fine proprio, e le vie di pervenirvi sicuramente, è il debito e il merito dell' uomo di Stato.

A questo indirizzo politico concorrono le leggi che una nazione s'impone, e gli uomini che ne tengono il governo. Nel linguaggio moderno diremo che il potere legislativo e l'esecutivo soprattutto

---

(1) Conf. il Bluntschli, *Allgemeines Staatsrecht, Einleit.* 1 cap.

si dividono la direzione politica. All' uno ed all' altro appartiene l' iniziativa e il consiglio di certi provvedimenti supremi; e, in uno Stato bene ordinato, svolgono insieme armonicamente i destini della nazione.

Generalmente considerata, l' amministrazione è legata con stretti nodi a questo alto potere politico, e si risente di continuo della efficacia e delle tendenze di esso.

Esecutrice com' è delle leggi, la bontà ed opportunità di queste contribuiscono primieramente a far buona e prospera l' amministrazione. A capo del governo essendo alcuni agenti principali o ministri, nelle cui mani si aduna così l' indirizzo politico come l' amministrativo; la prudenza, l' abilità, l' onestà di quelli può molto a modificare in meglio o in peggio l' ordinamento ed il corso della pubblica amministrazione.

Essendo una la vita di tutto lo Stato e unico il principio informante di lei, è naturale che gli uomini e le massime che reggono la politica infondano nell' amministrazione uno spirito conforme alle loro tendenze e la colorino variamente. Laonde se un governo democratico feconderà certi elementi di libertà e porrà limiti alle invasioni del potere esecutivo; un principato assoluto svilupperà una burocrazia servile; un regime militare trasformerà l' amministrazione in un campo, e si curerà poco di certe forme salutari di legalità. Insomma, la politica è come la testa del governo, e l' amministrazione che ne rappresenta le braccia e gli organi sottoposti non è possibile che non si atteggi dietro l' impulso di quella, e non segua le norme e i principii inoculati da quel centro.

Ma questo naturale legame che stringe l' amministrazione col regime ed indirizzo politico ha fatto credere a taluni che la non fosse altro se non una macchina possente, di cui il governo si dee servire per i suoi fini, e null' altro. Nel quale strano pensiero sono entrati gli stessi fautóri di libertà, e han pensato di giovarsene a vantaggio di questa. Tutt' i governi però han creduto di potere a beneplacito cangiare gli antichi ordinamenti, abolire qui e là alcuni istituti, abusare del dritto di nomina agl' impieghi, come di una facoltà commessa all' arbitrio del potere regnante, organizza-

re in fine dei servizii secondo certi interessi politici dominanti, e secondo certe mire di governo. Il quale abuso, e funesto, del concetto di amministrazione ha generato nei tempi di mutazioni politiche una quasi totale *rivoluzione amministrativa.*

Una fusione compiuta della politica e dell' amministrazione, e l' assoluto assoggettamento di questa a quella, è cosa piena di pericoli e di danni. Ufficio proprio dell' amministratore è d' interrogare i bisogni del popolo, conoscere le condizioni effettive della sua vita, studiare assiduamente i mezzi per migliorare i pubblici servizii, e fecondare i germi della prosperità fisica e morale dello Stato. Non è quasi mestieri di notare che per adempiere questi fini è richiesta una costante applicazione, la permanenza nei luoghi, una calma ed esperienza acquistata con gli anni e col maneggio lungo dei pubblici negozii. Se ogni cangiamento nelle ruote di questa macchina produce sempre una certa sosta nel rapido sviluppo del suo moto, il che economicamente ed amministrativamente è dannoso, in quanto è perdita di tempo; ognun vede che le mutazioni frequenti deono produrre non che una sosta, uno scompiglio ed una stasi esiziale; o, se il moto apparentemente non si arresta, esso è disordinato e rovinoso.

Io so che in certi tempi e in uno stato delle società, divise in politiche fazioni, certi cangiamenti, massime nelle persone preposte ad alcune cariche, sono quasi imposte dalla necessità. Ma io dico che se sono necessità vere, si giustificano da sè; e fuori lo stretto confine di questa politica necessità, ogni mutamento è pernicioso. L' errore che io combatto è di credere che ad ogni politico rivolgimento debba seguire un rivolgimento amministrativo, soprattutto nell' amministrazione personale. I partiti fanno molto valere questo principio, appunto perchè sono partiti, e vogliono porre in sedia i loro proseliti. Ma se si considera che nella moltitudine degli agenti di amministrazione, sono pochissimi quelli che hanno un' azione anche politica e deono godere tutta la confidenza del governo; quella massima, mascherata di pubblico bene, del dovere mutar tutti gli strumenti, è una caccia agl' impieghi e una gelosia di mestiere, in fondo in fondo. Il fatto è che siffatta smania rinnovatrice è contraria non solo alla buona ammi-

nistrazione, ma alla stessa politica, nel cui interesse quei cangiamenti si proclamano e si effettuano. Perciocchè i nuovi ordini e i nuovi agenti, con le migliori qualità e intenzioni, non possono non soffermare un certo tempo il corso degli affari; nè operano con quella coscienza, prontezza ed efficacia onde operavano gli antichi. Gli amministrati d' altra parte costretti a entrare in nuove vie, a obbedire a nuove persone, mancano ai loro doveri, non fosse che per inerzia; e così i rami diversi amministrativi da cui il governo, ossia il potere politico, tragge le sue forze e il suo sviluppo, come gli eserciti, le finanze, la pronta giustizia, l' esecuzione dei suoi ordini ecc. paralizzati, lo paralizzano; intricati lo intricano, e affievoliti, gli comunicano debolezza e languore. Che direste di un capitano, che per governar meglio la nave in tempo di burrasca, non solo cangia di piloto, ma affida ai passeggieri i consueti servizii della ciurma?

Se l' amministrazione attende ad organare il meglio che può la pubblica persona esecutrice, e procura che l' azione di questa sia la più semplice, ordinata, economica, salutare e prudente; ben si vede ch' essa è parte del dritto pubblico, che si attiene per più conti alla politica e le è subordinata; ma che non è la politica nè va assorbita da questa. Il suo ufficio è più modesto, è pedestre ed oscuro, se si vuole; ma, non meno utile e necessario alla società, richiede perizia, discernimento e attitudini non comunali.

Il suo corso tranquillo non dovrebb' essere interrotto e turbato da crisi ministeriali, da camere in dissoluzione, dalle lotte dei partiti, o da improvvisate speculazioni di politici. E non dubito di affermare che a lungo andare l' opera lenta ma costante di un'amministrazione serena e ben disciplinata, produca frutti più veri e salutari ad una nazione, di certe teorie brillanti ed efimere come i baleni.

Il bisogno, dunque, di segregare la vita dell' amministrazione propriamente detta dalla politica è grandissimo, e torna utile alla stessa politica. Legarla, come schiava, al rapido e fortunoso carro di questa è pubblico danno, è un annientarla nella sua essenza. Battaglino i politici nell' alta regione dove si adunano spesso e si scongiurano le tempeste; ma lascino all' amministrazione,

acciò fruttifichi e possa vivere, una più bassa ed equabile temperatura, che l'è tanto amica.

Ci guadagneranno entrambe di certo, alla lunga; e il maggior numero de' cittadini che non partecipa alle lotte politiche, ma che ha dritto e necessità di ben vivere, non guarderà la politica come la perturbatrice dei suoi interessi, dei suoi bisogni ed abiti numerosi e giornalieri.

Giovanni Manna (mancato sì crudamente alla scienza, e all'amore di chi lo conobbe), avvertì questo bisogno di una vera e ferma distinzione tra la vita politica e l'amministrativa (1). Egli notò, con la sua ordinaria lucidezza, che il dritto amministrativo appartiene alle scienze della pace, che l'amministrazione pubblica, prodotto della esperienza dei secoli, può essere studiata e messa in atto, senza che la si costringa a versarsi sulle quistioni politiche. E lodando l'amministrazione presso gli Alemanni e gl'Inglesi, ne dà per ragione l'essersi presso quelle nazioni il problema amministrativo tenuto diviso e indipendente dal problema politico.

Sennonchè, a conseguire questa indipendenza, anche qui non bastano nè le parole autorevoli de' pubblicisti, e nè pure i rimedii costituzionali ordinarii che si possono adoperare, quali sono le petizioni al Parlamento, le interpellanze, i reclami della stampa periodica, ecc. In questa materia l'inefficacia di siffatti mezzi, che tutti si riducono alla responsabilità ministeriale, è manifesta; e lo stesso Vivien osserva con ragione (2) che questa diviene soprattutto illusoria, quando si tratti di oggetti secondarii di amministrazione; giacchè le maggioranze parlamentari non s'inducono mai a rovesciare un ministero per qualche oscuro malfatto amministrativo; e bisogna che gli abusi sieno incessanti, strepitosi, intollerabili, perchè un parlamento se ne commuova, ma giusto allora il rimedio è tardivo e molti guasti sono consumati.

Le garentie e i rimedii efficaci, dunque, convien trovarli nel-

---

(1) Vedi l'Introduzione premessa alla 2.ª edizione delle sue *Partizioni teoretiche del Diritto amministrativo, Napoli, 1860.*

(2) *Études administratives, 3 édit. 1859, tom. I, pag. 34.*

l' amministrazione stessa e nelle regole e freni che si ha da porre all' arbitrio governativo. Conviene regolare quel dritto di nomina illimitato, stabilire delle norme certe alle promozioni, alle sospensioni, alle rimozioni dei pubblici amministratori, determinare con nettezza le attribuzioni di ogni ufficiale pubblico e la conseguente responsabilità; in una parola, trasformare in verace e speciale magistratura la burocrazia. Noi vedremo a parte a parte come nei varii ordini amministrativi vi sieno molte lacune da colmare, molti arbitrii da infrenare e garentie da ottenere. E solo dopo conseguito queste riforme, la indipendenza propria dell'amministrazione dalla politica potrà stabilirsi, e si potrà parlare di libertà. Perciocchè, non giova dissimularlo, fino a tanto che un cittadino avrà, è vero, il dritto di lagnarsi in un giornale, di eleggere un deputato, e fare una petizione al Parlamento; ma con tutto ciò potrà essere manomesso impunemente da un sottoprefetto o da un impiegato; quelle garentie politiche gli sembreranno una menzogna ed una lustra, mancandogli le difese amministrative.

Ma ora è tempo di rivolgerci a notare le differenze che distinguono l' amministrazione dall' ordine giudiziario.

Noi già accennammo quali sono le guarentigie che intendono a stabilire l' indipendenza dell' ordine giudiziario, e quali le materie che più precisamente van sottoposte alle sue giurisdizioni. Una distinzione recisa e notevole fu fatta in Francia e seguita generalmente altrove tra le funzioni amministrative e le giudiziarie. Una serie di dritti che riguardano la famiglia, la proprietà e la capacità individuale, e le sanzioni penali in genere, furono affidati alla custodia dei magistrati ordinarii.

L' organizzazione dei pubblici servizii, la gestione degl'interessi dello Stato e delle altre persone pubbliche subordinate, e l' azione governativa nei progressi fisici e morali della nazione si appartengono alla prudente discrezione dell' amministratore.

Salvo a tornare su questo argomento allorchè parleremo del contenzioso, si può dire che il dritto privato, familiare, e penale viene affidato ai giudici ordinarii, e gl' interessi di dritto pubblico e sociale sono promossi e tutelati dall' amministrazione.

Ma, nonostante queste distinzioni, a guardare in fondo le cose,

sì il giudice e sì l' amministratore sono entrambi pubbliche autorità, forme di sviluppo del potere sovrano; e la legge imperando all' uno come all'altro, si possono entrambi chiamare gli esecutori e i ministri di essa. Infatti un giurista del continente sarebbe in un bell' intrigo a voler trovare in Inghilterra quei netti confini di dritto pubblico e privato, e separare le questioni amministrative dalle giudiziarie. Mentre colà una distinzione si osserva fra gli ufficii di giudicatura e gli ufficii ministeriali, il Fischel fa notare che non si potrebbe scrivere un trattato di procedura inglese senza toccare delle funzioni dell' alta Camera e della sua composizione, della organizzazione dei giudici di pace e delle attribuzioni dello sceriffo ; nè dare uno specchio dell' amministrazione pubblica, senza porre in rilievo la competenza de' giudici di pace nonchè dei magistrati delle città in materia penale (1).

Nulladimeno presso di noi le differenze fra questi ordini vi sono e recise molto; ed ecco le principali.

I giudici non pronunziano in via di disposizione generale o di regolamento: cioè debbono restringere l' applicazione della legge al fatto o caso sottoposto e speciale, nè possono elevarla a massima obbligatoria per tutti. La qual facoltà è consentita per regola all' amministratore.

L' ufficio del giudice è di attenersi al dritto stretto piuttosto che all'equo, perocchè altrimenti si surrogherebbe bene spesso al legislatore, il quale ha appunto determinato sottilmente i casi moltiplici, e compilato dei codici. La mancanza di codici, e la stessa natura dell' amministrazione, invece, permettono all' amministratore di far uso più largo della prudenza e dell' equità nell' applicare le leggi ai fatti svariati che gli si porgono da regolare.

Il giudice, in genere, non può ritornare sulla cosa già giudicata per correggerla o mutarla, tranne alcuni casi precisamente antiveduti dalla legge; dovechè l' amministratore fa delle provvisioni per loro indole ritrattabili ed emendabili, se una legge speciale non glielo vieta.

---

(1) Fischel, La Constitution d'Angleterre (*Die Verfassung Englands*), traduction par Vogel, Paris 1864, tome 1, pag. 345.

Il giudice è inamovibile, e lo Statuto stesso consacra in massima generale la sua indipendenza dalle pressioni di ogni altro potere, acciò la giustizia segua il suo corso solenne, nè sia turbata da speranze o timori. Per contrario l'amministratore, salvo quelle restrizioni che a poco a poco le leggi introdussero, è amovibile dall' ufficio a volontà del governo.

Il giudice, fuori i casi di colpe personali, è irresponsabile delle sue sentenze; mentre l' amministratore usando di certo potere discrezionale è tenuto a render conto delle sue opere.

Da ultimo il giudice non esercita il suo ministero se non chiamato e investito dalla parte e secondo la legge, quando il fatto ha dato luogo all' esplicamento della sua giurisdizione; laddove l'amministratore ha una larga e piena iniziativa nel giro delle sue attribuzioni, e va egli incontro ai fatti, li previene, li modera, li regola anticipatamente a sua posta.

Le usurpazioni del potere giudiziario in Francia, avveratesi di continuo nei *Parlamenti*, condussero a questa distinzione recisa di poteri e di ordini amministrativi e giudicanti. L' Assemblea costituente, scrivendo nella costituzione la separazione di questi poteri, pose la pietra a tutto l' edificio politico e amministrativo francese.

I governi che le succedettero non fecero che fermare ed esplicare quel principio; il quale di poi propagatosi nelle altre nazioni più simili alla Francia ne riordinò le istituzioni conforme a quello spirito. Toccare di tratto a questa distinzione sarebbe però un attaccare l' ordinamento generale, su cui poggiano le nostre società.

Nulladimeno, chi consideri attesamente quelle differenze notate fra i due ordini e lo stato delle istituzioni in Francia e appo noi, avverte un predominio del potere esecutivo sul giudiziario, non potuto pienamente contrastare dalle guarentigie ottenute per quest' ultimo; e una certa autorità arbitraria e soverchiante nell' amministrazione.

Senza entrare a discorrere delle maggiori e possibili cautele da desiderare per l' indipendenza vera della magistratura ordinaria; è chiaro che l' inamovibilità restringendosi al solo ufficio, e re-

stando in mano di un ministro le traslocazioni e anche in gran parte le promozioni dei giudici, gl' influssi del governo su di essi non si evitano del tutto. Una indipendenza più reale e compiuta avrebbe a sperarsi: e finchè non si raggiunga, nei giudici s' infiltrerà più o meno un certo spirito da *funzionarii*.

Ma venendo a toccare delle condizioni di questi ultimi, assai più precaria da un lato è la loro sorte, mentre ad un tempo minori di molto sono le guarentigie dateagli amministrati contro i loro abusi. L' azione dell' amministratore è più larga e franca di un giudice ordinario, nè noi crediamo che si debba togliere all' amministrazione certe facoltà e una libertà di azione, che si addicono all' indole stessa dell' ufficio. Ma, oltre che bisogna circondare di cautele questa libertà necessaria in molti casi, e non lasciare che questi poteri ampii si confidino da un ministro al primo che gli capiti; è necessario che chi ha un sì largo uso del potere ne dia conto più strettamente. La responsabilità è in ragione diretta della libertà di azione. Ora, in genere, gl' impiegati ed amministratori non rispondono che verso i superiori gerarchici, e tutti si nascondono dietro un ministro; sicchè la sola responsabilità di costui, dovrebbe star pagatrice per tutti; ma in fatto, poichè par sempre un'ingiustizia che altri sia tenuto del fatto non suo, non vi è nessuno che risponda di nulla.

D' altra parte, l'amovibilità, la precarietà, la dipendenza strettissima di tutti gli agenti della pubblica amministrazione da capi di grado in grado dipendenti e tutti subordinati ai ministri, fanno degli amministratori e funzionarii e impiegati d' ogni sorta una schiera compatta e sottoposta ai cenni del potere centrale; talchè ogni dignità, indipendenza e sicurezza del proprio ufficio viene a mancare nell' impiegato; e si sviluppano passioni servili ed egoistiche, non si spia che le intenzioni di un governo, anzi di certi uomini che sono al governo; si cacciano in fondo dell' anima i pensieri più nobili spesso e si teme di prender parte ad ogni fatto che arieggi di politica, non sapendosi al preciso quali sieno le opinioni de' superiori.

Chi sa mai come pensa un impiegato? Essi han quasi locato le facoltà e anche gli affetti al governo; e coloro che dissentono da

questo su certe questioni, che pure riguardano la vita sociale e il bene di tutti, obbediscono in silenzio (e sono i migliori) ; altri adulano e precorrono servilmente i voleri di sopra, salvo a disvolere e a maledire, con un partito nuovo che salga al potere.

Tuttavia sarebbe ingiusto attribuire questi mali e queste tendenze servili della burocrazia agli uomini soli che la compongono, o al numero. Se l' amministrazione, in cambio di essere un organismo, è una macchina, perchè maravigliarci se le ruote di essa obbediscono a un manubrio? È chiaro che, finchè son ruote e null' altro, l' ubbidire con docilità è la lor legge: sarebbero eliminate, come intoppi, se contrastassero all' indirizzo meccanico soprastante.

Sennonchè, il rimedio che alcuni ammaniscono consisterebbe a scemarne il numero, anzichè a regolarne la vita e trasmutarne le condizioni.

Ma, come ci sarà dato di provarlo meglio in seguito, lo stato delle società nostre resiste ad una diminuzione notevole d' impiegati, e, del resto, anche effettuata una diminuzione, non pare che gli effetti lamentati del servilismo e della irresponsabilità sieno perciò rimossi o corretti.

Riserbandoci di toccare più particolarmente di queste riforme allorchè diremo della formazione e conservazione organica amministrativa; chiuderemo questo discorso con un principio e con un voto generale. Il quale è che la magistratura ordinaria, adempiendo un supremo bisogno degli Stati civili che è la giustizia, venga sempre più renduta indipendente ed autonoma; e che in proporzione il pubblico ufficiale, amministratore ed impiegato, vada acquistando quella indipendenza, giurisdizione precisa e responsabilità piena ed effettiva verso i governati, che è condizione di libertà e di ordine.

Condurre cioè l' ufficio di amministratore al grado di *magistratura*, più conscia dei suoi doveri, più stabile e indipendente, più efficacemente tenuta a render ragione dei suoi atti; mi pare il progresso vero e desiderabile ai tempi nostri, in cui il numero grande degli agenti amministrativi è una necessità, e insieme un pericolo e un male.

CAPO VII.

PARTIZIONE ORGANICA DEL DRITTO AMMINISTRATIVO.

Si è veduto fin qui che cosa abbia a intendersi, secondo noi, per Stato e Sovranità, in che modo vadano distinti i poteri e che sieno; qual campo proprio appartenga alla pubblica amministrazione, e come ella si colleghi, nella vita sociale e politica, ad altri ordini di fatti, di leggi e di poteri. Ora siamo in grado di vedere come si divida in sè cotesto Dritto amministrativo. Segnatogli il campo e i confini, è giusto che si determinino le regioni proprie e le parti.

Ma il fatto è che cotesta partizione, a voler riuscire razionale e vera, dee seguitare una norma unica e regolatrice. Dividere scientificamente tutta la materia della pubblica amministrazione è come dare il programma di questa scienza, è un presupporre sempre quei confini già stabiliti ed accettati, nè può essere un' arbitraria divisione, se vuole veramente aver valore di scientifica ed organica.

Ora, in dritto amministrativo, la difficoltà è di tanto maggiore, in quanto che un sistema codificato non vi è, il quale abbia già pensato a una divisione qualsisia e ad una classificazione delle materie.

Pel dritto civile, penale, commerciale, gli scrittori, seguitando l'ordine de'codici, si trovano bell'e pronta una partizione del loro soggetto.Non vo'già dire che così essi abbiano una divisione scientifica, e si sa che alcuni non ne vogliono più sapere; ma ei ne hanno una, pur che sia.

Ma nella disciplina di cui trattiamo, i men vogliosi di alzarsi ai principii e di speculare una divisione razionale della materia, sono stati tratti a farlo, di necessità; anzi può dirsi che nelle varie classificazioni proposte e seguite sta in gran parte il corso e il progresso che ha fatto questa disciplina di recente formazione.

Io non dirò di coloro che al vedere lo sterminato numero delle

leggi e decreti d' indole amministrativa, le tante relazioni che ha l'amministrazione col dritto privato e politico, col penale, con l'economia pubblica, e la mobilità del terreno su cui ella è costretta di muoversi, ampliando correggendo e distruggendo spesso le sue istituzioni e le sue regole, han dubitato della esistenza medesima di un dritto amministrativo: e in quel pelago di leggi e di fatti non hanno scorto che un caos inestricabile, ed un arbitrio governativo che si fa strada alla meglio, attraverso le altre leggi e istituzioni sociali, per soggiogarle e snaturare. Credo che il già detto e quello che si dirà appresso basti a rimuovere questa maniera di scetticismo, e a difendere da simili attacchi il dritto amministrativo. E di vero, costituito che è lo Stato politicamente, ordinare le funzioni di esso, perchè secondo giustizia i fini sociali sien conseguiti, col minimo dispendio di tempo di forze e di valori, è, al mio vedere, l' ufficio della *pubblica amministrazione;* come l' insieme delle leggi, atti e istituzioni, rivolti a questo fine, e i rapporti giuridici e sociali che ne risultano, forman l' obbietto del *Dritto amministrativo*.

Ma se altri scrittori non negano la esistenza di un Dritto amministrativo, non si vede accordo fra loro nel modo di considerarlo e trattare.

Per alcuni, e ne sia esempio la Chauveau Adolphe (1), parc che ei sia costituito da quel dritto che ha lo Stato d' intervenire nei giudizii che sorgono fra la pubblica amministrazione in sè stessa o coi cittadini.

Il diritto amministrativo così restringerebbesi al contenzioso. Il governo o il *potere esecutivo puro*, distinto dall' amministrazione e in quanto opera, organizza servizii; regola le autorità subalterne ecc. non dà ancora luogo ad un dritto amministrativo. Solo quando dei dritti vengono lesi si sviluppa un potere necessario nello Stato, che è di giudicare quelle contese fra il dritto singolare e la legge o l' atto amministrativo. Le norme che deono governare queste specie di litigi, formano il dritto amministrati-

(1) Vedi i suoi *Principes de compétence et de jurisdiction administratives.*

vo; il resto o è amministrazione pura e attiva, o governo e potere politico.

Noi ritorneremo su queste distinzioni nel trattare del contenzioso. Per ora, possiam dire che se l'amministrazione si distingue dalla politica, il dritto amministrativo non può restringersi al contenzioso e lasciar da banda tutto ciò che concerne l'ordinamento delle pubbliche amministrazioni, solo perchè non vi è luogo a litigi. Il contenzioso amministrativo vedremo che è una parte della pubblica amministrazione; ma non ci risolviamo a sceverare dal Dritto amministrativo la organizzazione generale e l'attività varia e molteplice che ne risulta.

Altri scrittori adottarono una divisione, che moveva da un concetto più largo della pubblica amministrazione. Ma essa è al tutto estrinseca, e essenzialmente arbitraria. Notando costoro, fra cui si contano il Macarel e il Cabantous, che nell'organismo amministrativo il consiglio generalmente si accompagna all'azione, divisero il dritto amministrativo per agenti, consigli, e giudici. Quest'ordine esteriore bastò a fare abbracciare tutte le materie e i tribunali amministrativi; perchè sotto ciascun agente principale, come a dire un ministro e un prefetto, poterono trattare dell'amministrazione centrale e provinciale; e il Cabantous soprattutto se ne loda, e lo mantiene. Ma niuno penerà ad osservare che codeste partizioni scompongono ogni vera e organica unità, obbligano a spesse ripetizioni, balestrano un membro qui ed uno là del medesimo corpo o potere amministrativo. In un volume, per esempio, si parlerà del prefetto, in un altro del consiglio provinciale o di prefettura; e niuna vera nozione si può ottenere di amministrazione centrale e locale, se le varie autorità di esse sono guardate non secondo il corpo a cui appartengono, ma secondo la qualità estrinseca di essere un individuo o un collegio.

Il Laferrière dovette avvertire che una siffatta distribuzione delle materie rompeva l'essenziale ordine di esse, e contrastava a quell'organismo interiore, che com'è nella vita conviene che si manifesti nella scienza. Egli aspira evidentemente a trovare fra le varie istituzioni e autorità amministrative un nesso anteriore; distingue un centro da altri organi locali; ma oltre che i francesi

non si dipartono quasi mai dal considerare la pubblica amministrazione come una macchina che, non si potendo distruggere, si ha da conservare presso a poco così com' è; il Laferrière medesimo non ha saputo trovar luogo a certe parti dell'amministrazione, le quali, parendogli forse uscire dal proprio ufficio dello Stato, son messe insieme alla peggio, sotto il nome assai equivoco di *materie amministrative*. È chiaro che una divisione, la quale non può contenere alcune *materie amministrative*, non dev' esser compiuta ed esatta; e l' accozzarle nel libro come materie *sui generis* non vuol dire altro se non che il genere a cui appartengono s' ignora.

Noi non abbiamo fatto cenno di questi difetti per toglier valore a opere e ad uomini pregevolissimi; ma per mostrare più chiaramente come sia necessario il determinar bene la nozione dello Stato, chi voglia trattare razionalmente del dritto pubblico o di una sua parte.

È impossibile che si pensi e si scopra una divisione organica e scientifica di una disciplina giuridica qualunque, se non si ha per cosa viva e soggetta alle leggi della vita la società civile, di cui si indagano le norme.

Quell' organismo che è e si riconosce nella cosa, vuolsi scoprire e porre in luce nella scienza. La partizione della materia non è in balìa di chi scrive: e sempre che la esposizione si dilunga dalla reale articolazione dell' obbietto, si cade nell' arbitrio e nell' artificio.

Lo Stato è un ordine di forze intelligenti, libere, morali; è un sistema organico e vivente sotto forma personale. Non è meccanismo o chimismo, lo ripetiamo. La sua personalità, tanto più ricca e squisita in quanto che le membra sono anch' esse intelligenze e forze morali, anch' esse *persone*; l' ordine e la vita dee circolare e penetrare da per tutto, reggere ed animare ciascun organo come l' insieme, e le scienze sociali hanno a studiare questo moto e queste forze vitali, o, secondo la bella espressione dello Schleiermacher, bisogna tentare una *fisiologia* dello Stato.

Se manca l' ordine, cessa la vita del tutto; se manca la libertà, vien meno la vita nelle parti. La nozione della personalità vivente

riconosciuta nello Stato può solo accordare questi due fattori che si disputano il campo, e tante volte si danno battaglia, ma che in fondo si richiamano l'un l'altro sempre, perchè l'ordine senza la libertà è così impossibile come la libertà senza l'ordine. Guardiamoci un poco noi stessi. Che cosa ci rende sani e liberi? L'armonia e lo sviluppo di tutt'i nostri organi, la facilità onde il nostro spirito governa e tempera ogni moto del corpo, degli appetiti, dei sensi. Se l'armonia che è sanità si rompe, e un membro o un affetto usurpa sul resto una maggiore libertà, una vita più sciolta di quella che gli convenga e convenga all'insieme delle parti, si è infermi nel corpo, o servi nell'animo; cioè la libertà stemperata di una parte è divenuta licenza, e l'abuso della libertà si è convertita nel suo contrario, la servitù: la vita fisica o morale dell'uomo si è disordinata e corrotta.

Perchè questi effetti non si riscontrerebbero nello Stato, se anche questo è cosa viva e segue le leggi di ogni ente organato? Cosa sono in verità un municipio, un prefetto, un Consiglio di Stato, un Parlamento, se non organi di quel sistema vitale?

Essi si formano, si muovono, si legano insieme, si contrappongono, si corrompono, come ogni cosa che vive. Per tenerli insieme, farli progredire, ricondurre a sanità, che altro ha a farsi se non indagarne i fini di essere, le vie di pervenirvi, le funzioni reali, le cagioni che ne turbarono il moto e lo sviluppo?

Che cosa è un organo? Un mezzo o strumento acconcio ad attuare uno scopo fisiologico e naturale. Questo scopo determina la sua *funzione*. Così l'occhio ha la funzione di vedere, il pulmone di respirare, la gamba di traslocare la persona e simili. Fate che quello strumento abbia del manchevole rispetto al suo fine, o del soverchio ed innaturale; e l'organo è più o meno guasto ed inetto alla funzione. Chi avesse alle mani più di cinque dita non sarebbe meno difettoso e stroppiato di chi ne avesse due o tre.

Non altrimenti nello Stato ogni membro ed ogni potere dee nascere e formarsi secondo un fine naturale e necessario, il quale gli segna la propria funzione e competenza.

Il fine che ciascun potere ha da compiere è dunque la ragion di essere dell'organo e la legge di moto ch'ei dee seguire. Farsi

prima ragione dei fini diversi da conseguire nello Stato, è la sola via per organare naturalmente i poteri pubblici e stabilirne le attribuzioni.

Ora questi fini non sono tutti pari d'importanza e di grado in una stessa società, nè tutti egualmente imperiosi e necessarii nelle diverse società civili, per l'indole e la storia di ciascuna nazione.

Nel giro stesso dello Stato, vi ha una serie di fini da compiere, l'uno all'altro subordinato e tutti dipendenti dal fine proprio e integrale di quello Stato determinato; alla qual serie corrisponde, e dee corrispondere, una serie di organi o poteri con le speciali funzioni e attribuzioni di ciascuno.

Questa serie di organi che muovono da un centro comune e a questo centro si riconducono gradatamente, costituisce la *gerarchia* o l'*organica* generale di uno Stato. Questi organi varii, subordinati e armonizzati nei fini a cui servono, sono tuttavia liberi, e hanno, ciascuno in sè, una sfera d'indipendenza, o, come dicesi, un'autonomia che loro deriva dal proprio e particolar fine a cui sono rivolti. Che ciascuno, individuo o persona morale che sia, adempia, sviluppi e difenda il suo fine, mi pare il reale concetto della libertà; la quale così senza mai dipartirsi dall'ordine, trova anzi nell'ordine generale la sua stessa condizione di esistenza. Uno Stato è veramente libero se ciascun membro e ciascun potere di esso segue il suo fine proprio e ordinato coi fini delle potestà superiori; e tutti concorrono, nella misura a ciascuno segnata, al compimento del fine sociale di tutti. Ogni altro concetto di libertà è il dispotismo di un organo o di un potere sugli altri, o un'astratta, violenta e mostruosa parificazione di forze, che in realtà hanno dritto ad essere ordinate e gerarchizzate. La dottrina corrente della libertà, riposta nell'esplicamento della personalità individuale in modo che non offenda il simile esplicamento delle personalità coesistenti, riesce sovversiva di ogni ordine sociale e politico: perocchè trasanda nè più nè meno ogni ragione di grado e di fini diversi sociali; stabilisce un'astratta ed assurda concorrenza di tutti a tutto; e menerebbe, se fosse condotta logicamente alle sue conseguenze, alla compiuta disorganizzazione dello Stato.

La persona pubblica così costituita e graduata in una gerarchia di poteri e di ufficii con proprie attribuzioni, non è inerte o sregolata nel suo moto. Ma in che consiste questa sua attività? Certo nel cercare e adoperare quei mezzi che alimentando la sua vita, giovano ancora a compiere quei fini speciali che le sono assegnati. Vivere per uno scopo è la legge dell' individuo come dello Stato e di ogni parte dello Stato.

I mezzi legittimi d'ogni ragione che sono richiesti al compimento dei fini dello Stato costituiscono la *proprietà pubblica* nel più largo senso; donde si chiarisce l' importanza ed ampiezza di quel ramo della pubblica amministrazione che è *la finanza.*

Questa pubblica persona così ordinata e operante, e ciascun organo di questa persona, possono venire attaccati o nell' esistenza o nell' attività loro da altri organi o persone, fuori o dentro dello Stato, e nel giro stesso dell' organo speciale da un principio di corruzione. Il tutto come ogni parte ha il dritto di difendere e conservare la sua vita e i modi della sua vita, secondo la giustizia del suo fine. Questi attacchi possono essere generali per lo Stato e particolari a qualche suo membro, possibili e attuali, violenti o sotto forme legali. Di qui nasce una *tutela pubblica* e necessaria, anzi tre specie di tutele che sono: la forza armata contro le violenze attuali, la polizia contro gli attacchi temibili, e il contenzioso in generale.

Adunque, costituire quegli organi pubblici o la gerarchia, assimilarsi e far proprii quei mezzi che secondo il dritto sono richiesti dai fini dello Stato, e proteggere questa via sì nella sua esistenza come nella sua attività, ecco l' ufficio dello Stato, ed ecco la organica partizione del dritto politico e di ogni branca di esso. Di ogni branca, io dico, come del tutto; perchè questi elementi essenziali della organizzazione, della proprietà e della conservazione o difesa, si ritrovano sempre in tutto lo Stato e in ciascun membro di esso.

Vogliam anzi aggiungere, a mostrare vie più la necessità e importanza delle accennate divisioni, che ciascuna di queste parti organiche, così nello Stato come in ogni persona morale o individua, è legata all'altra tenacissimamente, hanno tutte un vincolo

interiore che le associa, le richiama e fa che l'una sia nell'altra in una maniera indissolubile. Io vo' dire che nessuna gerarchia e nessun potere può esistere senza una certa proprietà e una forma di custodia di sè o di difesa; nessuna proprietà è possibile senza un soggetto libero che la crei e guarentisca; nè difesa alcuna vi ha che non supponga una persona che l'usi e una cosa per cui si usa.

E per applicare questa verità più al nostro subbietto, non vi è gerarchia senza una finanza anche propria nè senza certe tutele costituite; nè una finanza che manchi di officii e di finanzieri, o custodie della proprietà; nè custodi pubblici senza organismo personale o senza mezzi di difesa.

Il dritto di essere, di operare e di conservarsi, a cui in sostanza si riducono quelle tre forme che piglia la pubblica persona, si adunano tutti nella unità di vita del pubblico dritto e dell'ente organico che è lo Stato; nessun fatto della sua vita può uscire da quelle tre forme supreme di attività.

Se non che la facoltà di operare secondo un fine ci mena a considerare più sottilmente quale sia il campo di azione dello Stato e quindi quali confini si pongano alla pubblica amministrazione.

Già avvertimmo che lo Stato non si fonde ancora con la umanità e che gli Stati particolari hanno una vita particolare da guidare (1). La nozione di umana società è la più ampia di quelle che si stringono sulla terra; e l'attuazione dei fini della umana natura è il principio di questa società dell'uman genere. Gli Stati, come sono, hanno una vita propria e determinata, e sono a un tempo parti ed elementi di una vita comune ed universale. Il fine di ciascuno Stato è ciò che costituisce la sua vita *politica*; ogni fine che travarca la sua particolare esistenza e accenna a una vita d'ordine superiore e più ampio della società politica che è la sua, è un fine che io chiamerò umano anzi che politico; e quella parte di attività in uno Stato che cura e promuove il conseguimento di questi fini, io dico appartenere all'azione *sociale* dello Stato, piuttosto che alla politica.

La scienza, l'arte, la religione (e sotto certo aspetto, il com-

---

(1) Vedi il Capo 1.

mercio), spettano ad una società più estesa e nobile che non sia la società politica; benchè esse operino nello Stato, abbiano infinite attinenze con la storia e le condizioni della vita politica e civile di un popolo.

Ma chi può negare che una certa *repubblica* vi sia, e sia così chiamata, di artisti, scienziati e fedeli, ancora in istato di formazione, è vero, ma che si sente, come a dire, in troppo angusto spazio dentro la cerchia di un territorio e dentro un organismo particolare di Stato? Non si dice ogni dì che un gran letterato od artista o benefattore ed apostolo di civiltà ha per patria l'intero mondo; e non gli tributano onori in segno di gratitudine tutt' i popoli civili e diversi per tanti altri conti dai suoi concittadini? Non han forse efficacia sovrana sulle istituzioni e sulla vita politica e civile di un popolo, anzi spesso di parecchi popoli, questi grandi luminari che Dio accende a quando a quando sulla terra, per guidare le genti all'adorazione della bellezza della verità e della virtù?

Vivono, dunque, e operano in uno Stato questi cultori magnanimi di ogni cosa nobile e santa; ma si distinguono dallo Stato e presto o tardi lo guidano a vita più alta. Si sottopongono anche essi al dritto, la cui osservanza è commessa alla politica società; ma il dritto è veicolo nelle loro mani alle conquiste morali dell'uomo, assai più pure ed eccellenti di quelle che la politica sa procacciare. I loro interessi sorpassano gl' interessi di uno Stato, ristretti a un territorio e a un popolo particolare; e fanno nascere dei bisogni di natura più alta e più vasti che non sieno i meri bisogni politici.

Gli Stati, in cui questi progressi artistici scientifici e morali sono maggiori, si vedon costretti, senza quasi saperlo, a tenerli di conto, a promuoverli, a regolarne l' espansione. La vita politica di siffatti Stati si subordina naturalmente a questa vita *sociale* e a questi fini umani ed universali; e la gestione dei pubblici interessi dilata la sua sfera in conformità dei fini e de' bisogni manifestatisi in quest' ordine superiore.

L' attività, dunque, della pubblica persona non solo dee intendere e adempiere allo scopo della società politica, ma dee, insie-

me con la vita politica, vegliare e governare questi fini umani. L'azione dello Stato in questa sfera io la chiamo amministrazione *sociale*, per distinguerla dalla politica; e le cose accennate daranno ragione dell' ingerenza che gli Stati continentali non possono far di manco di esercitare nei progressi artistici, scientifici e religiosi della società.

Noi torneremo su questo grave argomento a suo tempo; ma possiamo, anticipando il discorso, spiegarci fin da ora perchè l'Inghilterra, sì dissimile per tanti capi dal continente, restringe molto la sua ingerenza governativa in ciò che riguarda la civiltà scientifica, letteraria, artistica e religiosa. A guardarvi bene, la invidia che in molti suscita questo paese potria temperarsi, se non rivolgersi in soddisfazione per le nostre sorti. L'Inghilterra non ha reali e così maturi progressi nella vita sociale, come nella politica; e il suo mondo dell' arte e della scienza, la sua religione politica ed angusta, hanno bene da invidiare ad altre nazioni civili gli avanzi fatti e la universalità delle morali conquiste.

Io mi avviso di aver dato alla pubblica amministrazione quella organica divisione che secondando la natura delle cose, non può venir tassata d' incompiuta o artificiale. Non vi è parte del Dritto amministrativo che non vada agiatamente a collocarsi in uno di quei rami; e il processo di quest' opera non farà che provarlo a mano a mano.

Noi distingueremo adunque tutta la materia in quattro parti, che sono:

I. La Gerarchia, o l' organizzazione amministrativa.

II. La proprietà pubblica o la Finanza.

III. Le tutele, cioè la milizia, la polizia e il contenzioso.

IV. L' amministrazione sociale, o il concorso dello Stato nella civiltà economica, intellettuale e morale.

Credo che potrò di leggieri errare nelle applicazioni, nella critica di certi istituti, e nella esposizione dei fatti, piuttosto che ingannarmi sul principio fondamentale da cui son guidato nelle varie ricerche. Dimando solo alla cortesia di chi legge, ch' egli non mi giudichi, prima che a questo principio non avrò dato il compiuto esplicamento.

PARTE PRIMA

LA GERARCHIA

CAPO I.

DELLA GERARCHIA CIVILE IN GENERALE.

Noi dividemmo il Dritto pubblico amministrativo in quattro parti, di cui l' ultima riguarda le finalità superiori dello Stato e la prosperità sociale, e le prime tre la propria organizzazione della pubblica persona. Di fatto, la gerarchia la finanza e le tutele pubbliche sono condizioni necessarie alla esistenza dello Stato. Un corpo politico qualsiasi per sussistere e vivere ha d' uopo di quelle tre forme d' essere e di operare.

O che voi cogliate un popolo nei primi stadii della sua formazione politica o che lo troviate già adulto e avanzato in civiltà, più o meno perfettamente esplicate, vedrete sempre una pubblica gerarchia, una proprietà pubblica, una forza armata e una giustizia.

Chi consideri più addentro quelle parti della vita pubblica nello Stato, scorgerà eziandio che se l' organarsi, il nutrire la vita sociale e il proteggerla in varie guise mercè la forza, la vigilanza e i tribunali, costituiscono l' essere personale di uno Stato; l'attività sociale di esso è il fine a cui a poco a poco s' indirizza quella vita e quell' organismo. In altri termini, la vita politica precede la vita amministrativa : un popolo intende dapprima ad essere come Stato autonomo e libero, indi a ben essere, e progredire nelle industrie, nei commerci, nelle arti, nelle scienze e nella moralità. Il

che non importa che quella prima forma di vita si separa storicamente dalla seconda e superiore, per modo che si abbia a dire che durante la vita politica non ci sia nè progresso sociale nè amministrazione pubblica, o che l'amministrazione pubblica e il progresso sociale deva annullare la vita politica. Questi due momenti s'intrecciano senza distruggersi; ma non può negarsi che la seconda forma che prendono le società adulte, mentre la contiene, ha trasformata e rivolta la vita politica a un ordine superiore di bisogni e di fini.

Il che se accade nelle nazioni e negli Stati ha luogo nei singoli uomini; anzi accade appunto negli Stati e negl'individui, perchè è conforme al processo della umana natura.

Sempre l'uomo ha un fine dinanzi a sè, è vero; ma nell'esplicamento della vita, prima viene il costituirsi come persona, il conservarsi e guarentirsi come libera attività, e poscia, guarentita che è questa personale indipendenza, si pensa a sviluppare le facoltà, indirizzarle a fini più nobili.

Insino che l'uomo non ha il corpo robusto e la ragione formata prevale come un istinto di conservazione e sviluppo della vita fisica: solo allora che al compiuto esplicamento di questa si è pervenuto, l'animo, e le forze si rivolgono a compiere i fini morali della vita.

Interrogate la storia e voi vedrete che la vita e gl'interessi materiali, come si chiamano, l'ordinamento dei varii poteri dello Stato per conservare e migliorare quest'interessi, è il primo bisogno che domina e a cui si provvede. La coltura svariata delle industrie, delle arti e delle scienze, e i modi civili per provvedere a questi fini intellettuali e morali sono un secondo stadio nella storia dei popoli. Per addurne un solo esempio, si ragguagli l'Inghilterra alla Francia nel secolo di Luigi XIV. Chi non si avvede della differenza notevole di civiltà che è in Francia, dei rapidi progressi che vi avea fatta la pubblica amministrazione, e lo sviluppo preso dai commerci, dalle manifatture, dalle arti, lettere e scienze; intanto che l'Inghilterra, a confessione del Macaulay, avea molte lande selvatiche, mancava di strade di canali e di ponti, le precipue città che oggi fioriscono non erano che borghi di poca importanza, e tutta la vita del paese si concentrava a respingere i tentativi di

oppressione degli Stuardi, e a dare le battaglie che assodarono di poi la libertà politica inglese?

Per tornare al proposito, quelle parti essenziali di ogni vita politica e civile hanno ciascuna una propria sussistenza e una sfera particolare di azione: ma tutte si deono ordinare e armonizzare insieme; e, come accennammo, ognuna contiene le altre e ha bisogno delle altre. Così, organata che sia una provincia o uno stabilimento pubblico, ha d' uopo di una finanza per conservarsi e provvedere al suo fine; attaccata nella sua esistenza, dee poter ricorrere ai tribunali o alla forza pubblica per guarentirsi.

Vi sarà quindi una gerarchia civile, una finanziaria, una militare, una di polizia ed anche una giudiziaria; come vi sarà una finanza pubblica, e si distinguerà una finanza militare, provinciale, comunale; e una polizia civile o disciplina amministrativa, una polizia comunale, una polizia giudiziaria ecc.

D' altra parte, l' ordinamento pubblico e organico dello Stato richiederà che queste varie membra della pubblica persona non sieno tutte pari di grado, e si stabiliscano delle relazioni di dipendenza fra le diverse gerarchie, le finanze, i tribunali, le milizie. Restringendoci al potere esecutivo ed amministrante, è chiaro che la persona pubblica organata, dovendo alimentarsi e guarentirsi, è essa giudice e dispositrice di queste forze e valori; sicchè la finanza, la polizia e la milizia sono in sè subordinate alla gerarchia civile, senza che, s'intende, vengano assorbite e annullate da quella. Così, mentre ciascuna gerarchia ha l' indirizzo della vita particolare di quel pubblico servizio, si ordina e riferisce ad una gerarchia superiore, e a capo di tutto, nella esecuzione, sta la gerarchia civile che propriamente amministra e governa.

Le preponderanze del fisco o dell' autorità militare, che in certe condizioni economiche o politiche di un popolo si avverano, sono sempre un disordine ed accennano a gravi turbamenti avvenuti nell' amministrazione o nella vita pubblica; i quali non si riformano ed evitano se non si ricompone l' ordine politico ed amministrativo, cioè non tornano a dirigere la vita pubblica e la gestione degl' interessi dello Stato i naturali e legittimi superiori gerarchici della società.

Noi accennammo di passata che l' ufficio della retta amministrazione è l' economia delle forze di ogni genere, sia quando queste si raccolgono e si organizzano per formare dei centri di attività; sia quando esse si esplicano e si distribuiscono, per conseguire lo scopo di quell' attività.

La squisitezza degli organi di una fisica persona, l' unità ed armonia del suo fisiologico temperamento, e conseguentemente la facilità dei suoi moti e il libero esercizio delle sue vitali funzioni, sono un segno di perfetta costituzione e di sanità. Le quali condizioni organiche grandemente contribuiscono alla buona e regolata operazione dell' individuo ed all' attività mentale e morale di esso. Niuno di certo negherà che in genere una valida complessione, una sanità perfetta e ajutata da robuste facoltà mentali, sono condizioni di attività fisica e morale in un uomo molto più acconce ed efficaci, che un corpo malaticcio o imperfettamente sviluppato. La relazione fra l' esplicamento mentale e corporeo dell' uomo è incontrastabile: e il fanciullo, per non essere ancora giunto a maturità organica, il malato, per avere un disordine in quella vitalità, hanno di necessità un' attività morale e fisica o monca, o fiacca e interrotta.

Da queste osservazioni la conseguenza che si può cavare si è che una organizzazione sociale ed amministrativa perfetta mena seco un grande incremento di prosperità civile e sociale, e che per contrario un difettivo o perturbato organismo dee generare effetti corrispondenti e nuocere al progresso civile di una nazione. Però, chi studiasse attentamente la storia dell' amministrazione presso i varî popoli e in diverse fasi di civiltà, si accorgerebbe che i beneficî e le condizioni di prosperità fisica e morale di uno Stato sono in diretta relazione con la semplicità, rapidità, unità e precisione introdotta negli organi e nuclei del sistema amministrativo, e che di rimbalzo la progredita civiltà ha conferito al miglioramento dell' organica civile. E dall' esame di certe istituzioni amministrative si potrebbe rifare l' organismo politico e sociale, il suo grado di civiltà speciale e rispettivo nella storia, a quel modo che il Cuvier e altri naturalisti da uno o pochi membri di un ani-

male ne ricompongono l'organismo smarrito, e gli assegnano la sua comparsa e la sua disparita dal mondo.

Il primo momento adunque dell'organamento civile ha efficacia sul secondo, cioè sull'attività civile e sociale di uno Stato, ed al contrario. Così nelle nazioni moderne tutte le potestà e le attività, dapprima fuse e implicate, sviluppatesi, si distinsero e articolarono in tanti succentri particolari, come la milizia, il commercio, le arti, le scienze; dalla quale divisione la civiltà emerse più ricca e varia: e alla lor volta gl' incrementi speciali di queste diverse branche di attività giovarono violentemente a perfezionare, a svolgere, a far più rapida la vita e il moto in quei centri organici della pubblica amministrazione, e a definirne più nettamente le funzioni ed i limiti rispettivi. Se le condizioni civili della società non avessero permesso ad un uomo di rinchiudersi nel suo studio, nè fatti possibili gli esperimenti sopra una macchina, che altri uomini dediti a fabbricarla gli avessero somministrata; sarìa nato il telegrafo elettrico? Il quale, come prima è stato applicato agli usi civili, pubblici e sociali, di quanto non ha migliorato le relazioni internazionali ed interne, facilitato i governi e l'ulteriore sviluppo dell'amministrazione e della scienza?

Dalle cose dette ciascun vede l' importanza che ha codesta gerarchia civile sulle altre, e com' ella abbraccia la organizzazione di tutte le autorità amministranti nello Stato, sì che nessuna parte di esso si possa sottrarre alla sua azione. Quello che andremo esponendo di questa gerarchia civile potrà di leggieri applicarsi ad ogni altra specie di gerarchia, finanziaria o militare che sia, tenendo conto della speciale funzione di ognuna e adottando le norme generali che indagheremo per questa a ogni altro secondario organismo.

Questa gerarchia in sè si suddivide in centrale e locale; nè questa partizione è arbitraria o fatta in grazia di un maggior ordine e chiarezza di trattazione. E vedremo di qui a poco quali sieno le reali relazioni che corrono fra quelle due organizzazioni, e come in questa distinzione o sviluppo organico, consista una notevole e sostanziale differenza fra gli Stati moderni e gli antichi.

Ma sì l'organica centrale e sì la territoriale o locale ci dee por-

gere tre cose a esaminare, a volerla considerare in sè stessa e indipendentemente dalla natura di centro e di parti. Non vi ha organo senza funzione: ciò è chiarissimo; nè nasce o dee nascere l' organo se non soddisfa a un vero bisogno civile. La civiltà, la libertà e la retta amministrazione di uno Stato, dunque, richieggono che le autorità o gli organi pubblici sieno organi veraci, con sfera propria di azione; sieno tanti quanti n'esige il bisogno, nè più nè meno, secondo il grado e la civiltà di un dato popolo; e che le funzioni o attribuzioni loro, nettamente determinate, non invadano o turbino nell'operazione altri organi od altro giro di azione.

Siccome il fine che adempie ciascun organismo e ciascuna parte dell' organismo ne costituisce l'idea e il principio vitale; e questo fine che presiede alla nascita e al movimento come alla conservazione dell'organo.

Conseguentemente in prima è da vedere, secondo il fine speciale, come nasce o come dee formarsi un dato organismo. Di poi, giacchè il nutrirsi, il perpetuarsi, l'esercitare la propria attività è un bisogno, si ha da indagare come meglio si abbia a conservare e reggere in vita quell' autorità organata, e quali sono le guarentigie da assegnarsi perchè la esistenza e le funzioni proprie si tutelino e difendano. Quindi in questa parte della gerarchia noi considereremo la funzione ossia la libertà di ciascun organo, il fine civile che è chiamato ad effettuare; e questo fine, che dà i limiti alla competenza e segna la sfera di attività particolare a ciascuno, servirà a determinare la *formazione* organica di esso. Sarà questo il luogo di trattare della scelta, o elezione all'ufficio, della compatibilità di funzioni, del cumolo ecc. Formato che è un organo, dee conservarsi vivere e operare secondo la sua natura; e allora discorreremo degli stipendii, onori, pensioni, avanzamenti, durata, stabilità ecc. La custodia interiore o la tutela organica di un ufficio ci darà infine materia a toccare della disciplina, delle sospensioni e rimozioni, della subordinazione gerarchica, e responsabilità ecc.

Ogni legge organica, se vuol meritare questo nome, dee provvedere sapientemente alle tre cose divisate. Nato il bisogno di un pubblico servizio da soddisfare, una legge organatrice di esso baderà alla formazione naturale dell'organo, alla sua conservazione

e disciplina. Con queste norme, che appresso esporremo, si può criticare una legge organica, scoprirne le imperfezioni e metter mano alle riforme.

Se l'arbitrio o il caso presiede alle nomine, cioè alla creazione organica, se non si regola anticipatamente la conservazione e la perpetuità della vita di quel servizio, se non si definiscono le attribuzioni di ciascun membro, e non si veglia a tenerli disciplinati e in un insieme armonico; avrete favori, intrighi, ingiustizie, invasioni scambievoli, impunità, disordine e in fine dissoluzione. Convien persuadersi che la vita è movimento perenne. Essa migliora se più si accosta al suo fine; declina e corrompesi allorchè se ne dilunga. Ma questo moto di progresso o di scadimento non si sofferma in verità mai; benchè a volte paia che una sosta ed una stasi vi sia. Le società o fioriscono o si guastano, come tutto che vive sulla terra; e la pubblica amministrazione non si trae fuori di questa legge universale.

Riassumendoci, adunque, noi esamineremo la gerarchia nella duplice forma di vita centrale e locale.

Guardandola in sè medesima, investigheremo le leggi di formazione, conservazione e custodia organica.

Tutto ciò che esporremo, massime sotto il secondo aspetto, della gerarchia civile superiore, potrà applicarsi alle gerarchie subalterne; e ci dispenseremo dal farne parola, toccando delle parti speciali della finanza, della milizia, della polizia, come pure delle autorità provinciali e comunali; reputando che avuto il tipo comune e più largo nella gerarchia amministrativa e le norme che la governano, riesce agevole a ognuno il farne da sè le applicazioni speciali ad ogni altro organismo. Sono delle sfere concentriche che si ripetono e seguono una legge unica, che verrà da noi investigata minutamente.

CAPO II.

AGENTI E CONSIGLI.

Prima di entrare nella disamina della doppia gerarchia e determinare la natura e le funzioni degli organi dell' amministrazione pubblica, si conceda il fermarci alquanto a descrivere una forma generica che l' autorità può prendere nella sua composizione sì nell' organismo centrale e sì nel locale. E lo facciamo tanto più volentieri, che, come toccammo, una partizione secondo questa forma astratta ed esteriore fu proposta e seguita da alcuni scrittori di dritto amministrativo.

Come che si guardi e distingua la potestà sovrana, e per quanto diverse sieno le forme onde la si veste nella sua attività, si osserva sempre nelle sue manifestazioni un giudizio, una volontà ed un fatto. Come verace persona, essa pensa risolve ed opera con una vece assidua e non interrotta, o ch'essa statuisca una legge o che applichi una pena e amministri un pubblico negozio. Volere il dritto già conosciuto e recarlo in atto, ecco a che si riduce ogni operazione della sovranità.

Ora ogni giudizio, o risoluzione o atto e fatto sovrano può essere l' effetto di una persona singola o di più persone accolte in comune. O, in altre parole, una data investigazione, provvedimento o fatto può risultare da quella discussione, volizione e attività che ogni uomo fa dentro di sè liberamente e poscia estrinseca e mette ad effetto; ovvero prodursi da un dibattimento, da una votazione e dal concorso attivo e simultaneo di più intelligenze e volontà riunite. La prima forma di esplicazione del potere pubblico è di *agente* individuo ; la seconda è di *collegio* o *consiglio*. È ben chiaro che, distinti come sono in sè i tre atti del conoscere, del volere e dell'operare, possono distinguersi come autorità o poteri pubblici. Onde un collegio può avere facoltà d'investigare e discutere, e non quella altresì di comandare obbligatoriamente quello che fu l' effetto della sua discussione; nè l'altra di porre ad esecuzione piena la volontà deliberata. Se un collegio ha solo la pri-

ma facoltà d'investigare il dritto, ma non l'altra di volere e risolvere, esso ha nome di *consultivo*. Se può anche risolvere in modo imperativo, prende titolo di *deliberante*.

Sono moltiplici i modi onde queste facoltà si organizzano nello Stato, e differenti le gradazioni e i temperamenti che possono apporsi alle funzioni degli organi. Per esempio, si può avere la facoltà meramente consultiva, contro la quale altra autorità può operare. Si può nel potere esecutivo operare sì, ma in conformità di un avviso di altro potere consultivo. Vi ha de' corpi deliberanti, che hanno insita la esecuzione; altri che deliberano pienamente, ma non possono eseguire le deliberazioni prima di ricevere quella virtù esecutiva, e così via.

Nondimeno, per divisi e graduati variamente che sieno gli atti della pubblica autorità, ciascun organo è sempre un potere, ancorchè fornito delle sole facoltà consultive. Cioè a dire esso ha il dritto e il debito di compiere quella funzione e di guarentirla contro chiunque la voglia impedire. Infatti un mero collegio consultivo ha dritto a discutere un negozio, a volere cioè votare una *opinione*, un *avviso*, e può reclamare ch' egli dia quell' avviso se la legge lo fa necessario. La libertà della funzione, la proprietà della funzione e la custodia di essa fanno di quell' organo un vero potere, per ristretta e subordinata che sia la sua attività.

Se giriamo lo sguardo ai varii poteri dello Stato, vedremo agevolmente che il legislativo è potestà deliberante, ma sotto la condizione che i voti particolari delle due assemblee distinte sieno uniformi, e che il Re aderisca e sanzioni quel voto. L'autorità giudiziaria è nella più parte formata di collegi deliberanti, le cui statuizioni han forza imperativa ed esecutiva, salvo i gravami o ricorsi che si aprono alle autorità superiori. Nell'ordine amministrativo, anzi in genere nel campo dell' autorità esecutrice, predominano gli agenti unici, ma non mancano i collegi consultivi e i deliberanti. Insomma per la formazione delle leggi sono richieste le deliberazioni di numerose adunanze, e l'approvazione di un agente supremo; per l' applicazione della legge il giudice singolare è l'eccezione, i collegi deliberanti sono la regola; per l' esecuzione ed amministrazione attiva l' agente unico è la regola, ed il colle-

gio l'eccezione. Della qual disposizione di cose una ragione vi ha da essere, se il corso storico delle nostre società ci presenta quasi uniformemente siffatte distinzioni. Indaghiamola.

Lo Stahl ha avvertito in generale che « la persona (singola) è « più energica e creativa, epperò dà maggior guarentigia d'intera « responsabilità, per certo rispetto, del collegio o meglio dell'im- « personale essenza di un voto collegiale. Dove solo si tratti di ap- « plicare direttamente de'principii stabili, sull' uso de'quali l' una « persona dee di necessità giudicare allo stesso modo di un'altra, « è il caso di una votazione collegiale, come pei tribunali superio- « ri. Parimente, giova l' avviso di un collegio quando si abbia a « fermare pel futuro alcune norme permanenti. Ma fuori di que- « ste condizioni, l' agente individuo è sempre di un pregio supe- « riore » (1).

La quale osservazione se basta a fare intendere quella prevalenza dei consigli e delle assemblee nelle autorità legislative e giudiziarie, esige ancora qualche sviluppo per ciò che concerne la pubblica amministrazione.

Lo Stuart Mill ha detto: « In principio, ogni funzione esecutiva « superiore o subalterna, dovrebb'essere il determinato dovere di « un individuo. Si vedrebbe allora nettamente chi è che opera la « tal cosa e di chi è ogni colpa e ogni negligenza: la responsabi- « lità è nulla allorchè nessuno sa chi sia responsabile, ed anche « quando essa responsabilità sia effettiva, la non può dividersi a « più persone senza essere affievolita » (2).

Lo scrittore inglese pare che, guardando alle istituzioni del suo paese, dove molti giudici son singolari e molti corpi amministrano collegialmente, quasi se ne dolga, e approvi le ragioni del diverso ordine tenuto nel continente. E in verità l'agente unico è il solo capace di vera e compiuta responsabilità di quei tali giudizii ed atti che ogni organo del pubblico potere è chiamato a fare.

La responsabilità si rompe o si annulla. Si rompe, se ad un atto

---

(1) Die Lehre von Staate (*Rechts und Staatslehre*, 2.te *Abth.*) 3. Abschn. 5 Kap.

(2) *Gouvern. représent. chap. 14.* in princ.

è mestieri del simultaneo concorso di due o più volontà, di due o più agenti anche individui. È vero che allora tutt' i concorsi, alla perfezione di quell' atto vi sono tenuti; ma accade sempre, come nella complicità di più persone in un reato, che malagevolissimo riesce il vedere di quanto l'uno sia più colpevole dell' altro, e l'operazione sindacabile non può dirsi mai figlia genuina di una volontà, perchè la paternità è incerta, essendo parecchi concorsi apparentemente a darle la vita.

La responsabilità poi si annulla del tutto legalmente, allorchè la risoluzione è l' effetto di un voto di maggioranza come avviene nei collegi. È questa la ragione perchè i corpi deliberanti e in generale i giudici sono irresponsabili dei loro voti e giudizii. I loro membri non son tenuti legalmente che della colpa e dolo personale, e solo moralmente della votazione collettiva; la quale perciò si sospende, si annulla o deve approvarsi da un collegio o da una autorità superiore.

La responsabilità è legittima conseguenza della piena libertà di azione; e verace libertà di azione non può aversi che in quelle determinazioni che l' individuo prende secondo il suo convincimento, non dimezzato nè vincolato da estraneo concorso. Basta, a sviluppare la sindacabilità di un atto in questi casi, il ragguagliare la libertà di azione dell'individuo col fatto ossia con l'uso ch'egli fece di quella libertà, e l' imputabilità è tosto costituita dalla trasgressione dei limiti assegnati a quella sfera di attività.

Se la libertà di azione dà luogo nell' agente singolo ad una effettiva responsabilità, quella stessa facoltà di non deliberare che con sè medesimo ed operare senza incagli conferisce all' atto una rapidità una vibratezza e gagliardia grandissima. Ora, questi due caratteri della prontezza ed energia e della verace e piena responsabilità dell' atto, son quelli che massimamente deono trovarsi negli organi amministrativi. E di vero se un'amministrazione tanto è migliore quanto meno sciupa di forze e per conseguenza quanto più opera in un dato spazio di tempo; se il potere discrezionale che le compete ha per naturale e necessario rimedio l'esser compensato dalla guarentigia di una legale e compiuta responsabilità nei suoi agenti; si dee inferire che gli organi della pubblica am-

ministrazione vogliono esser liberi e responsabili quanto più si possa nella sfera della loro attività, acciò la vita amministrativa corra celere e ordinata. Il che torna a dire che nella pubblica amministrazione deono operare e predominare gli agenti unici.

Nonpertanto è innegabile che se in un agente singolo la deliberazione è la più spedita possibile, e l'atto il più facilmente e realmente sindacabile, nel più dei casi la giustizia e la maturità del giudizio non si trovan compagne a quei pregi incontrastabili. Ogni uomo ha un temperameuto, delle passioni, dei pregiudizii, delle facoltà limitate che spesso gli nascondono il vero o lo tirano a disconoscerlo. Le relazioni di amicizia, di parentela, di cittadinanza fanno in parecchi una pressione pericolosa o nociva al pubblico interesse. La stessa rapidità richiesta nell'amministrazione, anche in uomini esperti, assennati, onesti, è in ragione contraria della bontà e maturità del consiglio. Quando più uomini si pongono a vagliare un fatto, nella maggior parte dei casi scorgono più lati e colgono più un certo mezzo equo e vero, che quando è un solo che vi pensa. La discussione rivela molte facce di una verità, fa tacere molte passioni e tendenze individuali, si accosta più a un certo sentimento generale e impersonale, il quale se non è assolutamente la verità, è la opinione più certa e pubblica, la quale nelle società civili dee prevalere. Di qui quella massima ripetuta da tutti che *deliberare è il fatto di parecchi; l'eseguire, il fatto di un solo.*

Or se un agente unico vede, giudica ed esegue con più rapidità e con piena responsabilità, ma un collegio discute e delibera con maggior senno e imparzialità, benchè sia soggetto a lungaggini, ad esami che forse incagliano l' amministrazione attiva; come si concilierà l' un vantaggio e l' altro, e si eviteranno gli sconci particolari agli agenti ed ai collegi? Certo, la migliore amministrazione non sarà quella che soltanto sia rapida e gagliarda, ma quella eziandio che in grazia della prontezza e della libertà non sagrifica la prudenza, la giustizia e la maturità nelle sue operazioni. In molti casi non basta aver modo di punire il male che si è fatto; ma è bene prevenirlo, che non si consumi. Se la libertà è necessaria ed ha per rimedio la responsabilità, convien tuttavia

contenere in certi limiti quella libertà, senza però farle perdere i suoi nativi caratteri. Questo accordo si ottiene mercè i collegi consultivi, aggiunti nell' amministrazione ai singoli agenti.

Consigliare infatti non è deliberare, non è imporre una determinazione. Un collegio consultivo non fa che vagliare, discutere, guardare un fatto, un provvedimento da prendere, da' molti suoi lati, ed emette una *opinione* che segna la via retta, ma non isforza ad entrarvi. La ponderazione, l' imparzialità, la prudenza, che possono venir meno nell' individuo, non è a presumere che manchi in quel consiglio. D' altra parte, l' agente singolo non è vincolato da quel parere ; resta egli sempre libero e giudice vero dell' azione a cui si apparecchia ; ma non può fare che non resti insieme rischiarato e avvertito della via in cui si mette, de' danni, che può incontrare, delle precauzioni che ha da prendere, del bene che potrebbe fare. Se la sua libertà non è punto menomata, la sua responsabilità all' incontro e per buona sorte dell' amministrazione, cresce tanto più se ei si appiglia al partito contrario ; o si rinfranca e trinciera, senza annullarsi, dietro l' opinione autorevole che fu sua guida, se ha seguito il consiglio. Questo distinguere il consiglio dall' azione e intrecciarli insieme per forma che si ottenga la prudenza e maturità di un voto, senza sminuire la libertà e responsabilità dell' agente, è dunque una garentia di ordine e libertà nella pubblica amministrazione ; e l' associare con saggezza ed opportunità gli agenti e i consigli se fu naturale moto di cose, massime nelle società nostre, si conforma a un ragionevole ordinamento amministrativo. Sennonchè, anche in questo connubio delle due forme vuolsi usare una norma prudente, e avere a guida la condizione organica delle società, e lo storico movimento che ciascuna ha consumato.

Se il discutere è di molti, la prontezza è di un solo. I collegi, consultivi o deliberanti che sieno, appunto perchè più circospetti, numerosi, ponderati, hanno l' ambio grave e vanno assai tardi nel loro procedere. Mentre un amministratore individuo fa cento e più giudizî e operazioni in un giorno, raro è che le assemblee (se più numerose, più lente) nello stesso spazio di tempo assolvano due o tre affari di qualche rilievo. A moltiplicare i collegi e

le consulte, si moltiplicano gl' indugi; e l' amministrazione che dee pur sempre essere spiccia e alla mano di tutti, ne viene a soffrire.

Con qual criterio, dunque, si devono consociare i consigli agli agenti unici? In quali sfere dell' amministrazione la loro opera riesce più fruttuosa che nociva?

La pubblica amministrazione può paragonarsi ad una piramide, la cui base si stende per tutto il territorio dello Stato, s' innesta e va sperdendosi ne' più minuti centri del popolo; la quale a mano a mano si restringe, e nel restringersi generalizza e depura i fatti più particolari e passaggieri, fino a che perviene ad un vertice dove si adunano i più alti e permanenti interessi sociali. Da questo centro supremo il moto, raccolto in poche mani, discende di nuovo verso la base, talchè la vita senza interruzione in questo concentrarsi ed espandersi si conserva e si svolge.

È chiaro che l' altezza, generalità e importanza di certi interessi pubblici è in ragione inversa del numero dei casi, e che conseguentemente gli affari crescono di numero nelle mani dei secondarî amministratori, ma scemano d' importanza. Il danno perciò di una risoluzione inconsiderata è assai maggiore nelle sfere dell' alta amministrazione che nelle infime e più vicine agli amministrati.

Laonde il bisogno di far concorrere i collegi all' opera dell' agente diminuisce sempre più, secondo che la pubblica amministrazione discende verso la base. Prevalendo in queste ultime parti il numero alla gravità degl' interessi, dee prevalere la speditezza sulla troppa ponderazione; tanto più che l' atto amministrativo essendo per regola rivocabile o riformabile, la rapidità e l' energia degli agenti in questi casi, mentre soddisfa ai minuti, urgenti e numerosi bisogni del popolo opportunamente, trova il rimedio nei reclami possibili da accogliere alle affrettate risoluzioni.

Questo principio di accompagnare ai più alti agenti dell' amministrazione un consiglio, e di lasciare gli agenti inferiori più sciolti e liberi, dà ragione della organizzazione generale amministrativa che in Francia ed altrove si venne determinando. Così, guardando ai gradi di tutta la gerarchia, osserviamo che nel centro dello Sta-

to, accanto al Re, supremo fuoco di tutta l'attività sociale, ed ai ministri, organi necessarî di questa attività, è istituito un Consiglio di Stato, da interrogare nelle più alte quistioni di sociale ed amministrativo interesse. Oltre al quale eziandio parecchie commissioni, più o meno stabili, sonosi create per ciascun ramo di pubblica amministrazione, che avvisano sulla pubblica istruzione, sulle opere pubbliche, sugl'interessi agricoli, industriali, ecc. ecc.

Nella gerarchia locale incontriamo altresì un prefetto, agente singolo e capo di tutta l'amministrazione e vita provinciale, accanto al quale un consiglio di prefettura è deputato ad avvisare sui maggiori affari che riguardano questa amministrazione. E qui termina come il bisogno di consulte, così l'istituzione organica dei consigli.

Il circondario e il municipio hanno agenti amministrativi, e quest'ultimo, sempre rappresentanze e collegi deliberanti, ma non consigli a cui per legge si deve ricorrere nella spedizione degli affari. È vero che questi ordinamenti variano o nelle funzioni affidate agli agenti e ai consigli, o anche nella loro costituzione organica; e so che molti vi ha che li rifiutano, come qualcosa d'inutile o incostituzionale, adducendo l'esempio del Belgio, che ha fatto fin qui senza Consiglio di Stato e di prefettura. Ma riserbandomi, nel parlare di queste istituzioni particolari, di notare come anche nel Belgio il governo ed i pubblicisti si accorsero del bisogno del primo, e come si provvegga alla mancanza degli altri; mantengo che il principio è vero in sè stesso, e che l'amministrazione francese, che ha perseverato in quegli ordini, non se ne duole; benchè riforme importanti bisognino, a dare un vero valore ed una propria forma organica a quegl'istituti.

Ma se ci par conforme alla natura e libertà dell'amministrazione l'associare dei corpi consultivi ai principali agenti, è dannoso, là dove le sociali istituzioni sonosi sviluppate in organi individui, il sostituirvi delle assemblee deliberanti amministrative. È tendenza di alcuni democratici di trasformare in commissioni amministranti gli organi del potere esecutivo, stimando così di porre un argine alle intemperanze ed arbitrii di esso. L'esempio d'Inghilterra e del Belgio è continuamente invocato a sostegno di questi

ordinamenti ; e con la creazione di deputazioni e di giunte, soprattutto nell' amministrazione locale, si crede di provvedere al bisogno, che pure v' è, d' infrenare le potestà soverchianti di un prefetto o di un sindaco.

È da por mente qui in genere che quando il potere legislativo deliberante è distinto in modo reciso da quelle autorità che più specialmente eseguono ed amministrano, la forma organica ed esterna, se così vuol chiamarsi, di que' corpi deliberanti dee differire da quella dei membri subordinati.

Se la rapidità, la libertà di azione e la intera responsabilità dell' agente sono dei vantaggi per l'amministrazione, il sistema dei corpi deliberanti nel giro della minuta esecuzione, piuttosto che essere un progresso ed una condizione di libertà, è un passo addietro, un intoppo, e cagione di disordine.

L' assemblea nazionale di Francia nel 1789 (1) costituì l' ordinamento amministrativo dei dipartimenti e dei distretti e trasformò l' amministrazione municipale, affidando appunto l'esecuzione a collegi deliberanti, o direttorii amministrativi. Questi corpi elettivi di otto membri pel dipartimento, di quattro pel distretto, e di vario numero pel Comune, ebbero poca durata ; e invece il riordinamento avuto luogo sotto il Consolato è rimasto in piedi senza modificazioni essenziali, sotto tutt' i reggimenti posteriori. La debolezza e incapacità di quei direttorii e il disordine provenutone all' amministrazione non ha fatto più pensare a risuscitarli.

Il verace progresso storico delle istituzioni civili generalmente segue questa legge, che l' organismo comincia a determinarsi in nuclei sparsi e concorrenti ad un fine, i quali in un secondo stadio si aggruppano e concentrano in un capo. Se per avventura questo centro unico ha finito con l' assorbire tutta la vita e l' attività delle parti, un terzo periodo è necessario, il quale non che ritornare a quei nuclei primitivi e far senza del capo già formato (che sarebbe un retrocedere), deve riordinare le parti organiche e temperare acconciamente la vitalità soverchia del centro, senza scomporlo o annullarlo. E vedremo appresso come la questione

(1) Vedi la legge del 22 dicembre.

del decentramento amministrativo, di cui tanto si parla, può trovare così una soluzione naturale.

Se l' Inghilterra, il Belgio, gli Stati Uniti possono ancora amministrarsi mercè comitati e giunte e corpi collettivi deliberanti ed esecutivi, bisogna tener conto della razza, dei costumi, dello stato politico di quelle società, insomma del grado storico e sociale in cui si trovano. Mi si sa dire perchè da poco l' Inghilterra ha sentito il bisogno di un ministro dell' Interno? Si affermerà ch' è un regresso cotesto, o il dispotismo che s' introduce? Sono poche, lo so, le funzioni di questo nuovo agente colà, a rispetto del continente; ma chi assicura che le sue attribuzioni non anderanno crescendo di mano in mano, com' è seguito altrove?

Se dunque lo sviluppo graduale delle forme organiche, distinguendo il deliberare dall' eseguire, e, nella esecuzione, distribuendo qualche consiglio accanto ad agenti liberi e responsabili, accenna ad una legge che individualizza sempre più gli organismi e le parti; non resta che a studiare come devono essere contenuti e costituiti sanamente questi organi individui, di forma più determinata, agile e perfetta.

CAPO III.

ORIGINI DELLA GERARCHIA CENTRALE E LOCALE.

Per formarci un concetto preciso della gerarchia centrale e locale e della loro relazione, è mestieri venire accennando le loro storiche origini nelle moderne nazioni.

L' aver trascurato la storia ha indotto i pubblicisti in un errore duplice e contrario. Gli uni hanno considerato la gerarchia centrale come la sola che avesse ragione di essere, posponendo così ogni vita e ragion propria delle minori associazioni locali; gli altri han creduto di dovere per modo sviluppare la vita locale da distruggere al tutto l' unità e il centro dell' amministrazione. Investigando le storiche trasformazioni delle società politiche, è facile il tenersi lontano da questi due estremi, e raggiungere un concet-

to vero del potere e dell' amministrazione centrale come dei centri territoriali.

Se si gira l' occhio agli Stati dell' antichità, s' incontrano nell' Oriente de' vasti imperi, dove una unità e uniformità predominante rendono quasi impossibile lo sviluppo di una vita locale. Certe enormi agglomerazioni di Stati o si sfasciano o durano lunghi secoli pressochè immobili, come la Cina.

È in Occidente che la vita politica si diffonde e si rompe in mille fochi attivissimi, che sono le Città. La vita di Grecia si raccoglie in quei tanti centri splendidissimi che sono Sparta, Tebe, Atene, Corinto, ecc. È stato osservato a questo riguardo che le parole *politica* e *polis* (città) hanno la medesima radice, perchè appunto lo Stato era il governo di una città.

Queste città o sono in guerra fra loro o si congiungono con un vincolo esteriore e temporaneo, con alleanze e federazioni. Le federazioni non sono uno Stato organato come s'intende oggidì. Esse lasciano intere le individualità degli Stati associati; l'unità prevalente è un effetto delle libere volontà delle città riunite per qualche scopo comune, religioso o politico ; e la poca stabilità di questo centro distingue non solo dagli Stati organati di oggi, ma dalle stesse moderne federazioni, la forma politica di Grecia.

Alcuni dotti, come Carlo Hegel e il Mommsen, parlano anche di leghe degli antichissimi popoli italiani, come gli Etruschi, i Sanniti, gli Umbri, fino a che Roma, l' *Urbs* per eccellenza, non sorse indipendente e grandeggiò sulle rovine di quelle.

È nota a bastanza la politica di quei reggitori di Stato maravigliosi. Quando una guerra si accendeva fra Roma e qualche altra città, o avveniva la distruzione o il compiuto assoggettamento di questa, o si stringeva un certo vincolo di alleanza.

A poco a poco la Città romana si pose a capo del mondo conosciuto. Ma questo predominio non seguì sotto forma di una vera incorporazione. Fu sempre una città che s' impose ad altre e ad intere nazioni, senza poterle far entrare veramente nella vita romana in un modo organico. La forma è più o meno sempre la conquista anzi che l' assimilazione.

L' Impero romano nondimeno rappresenta un periodo di sforzo

verso una gerarchia, il tentativo di una unità organata in quel vastissimo corpo di territorî e di nazioni diverse (1).

Ma il tempo vero di un organico esplicamento personale degli Stati non era per anco venuto. L'Impero romano non fu il mondo delle nazioni, ma il mondo della gente latina, ripercossa e moltiplicata quasi per l'orbe conosciuto. Era una storica necessità che quel mondo si trasformasse e la enorme unità si rompesse per dar luogo a una più ricca, varia ed avanzata organizzazione sociale.

Degno di gravi considerazioni pel filosofo e per lo statista è quell' êra della storia che ha nome d' irruzione barbarica.

Il più profondo studio del botanico non è di descrivere a parte a parte le foglie di un fiore o le forme di un frutto; ma sì di scoprire in quel seme gittato e nascosto nella terra, dove segue una elaborazione vitale, tutto l'avvenire di quel fiore e di quel frutto. Così nel barlume crepuscolare di quel periodo storico, dove tutto pare rozzezza e confusione, si vuol rintracciare le prime forme della società in cui viviamo e della civiltà che ne deriva.

Lungo e intricato sarebbe il guardare sottilmente quel periodo dai varî suoi lati. A noi basta il notare quali cangiamenti generali esso recò nel sistema organico delle nuove nazioni e quali modificazioni seguirono nelle circoscrizioni territoriali.

Le invasioni delle orde settentrionali sono state varie, ripetute e in diverse parti di Europa. Ma presso a poco tutte tennero certi modi e istituirono un reggimento politico e sociale che si può sottoporre ad alcune norme certe e generali.

Uno dei primi fatti che si avvera in quelle conquiste è la ripartizione delle terre dei vinti fra i vincitori, sebbene con misura variante, come credesi, dal terzo ai due terzi, secondo che sono Goti e Longobardi, ovvero Borgognoni ecc.

Generalmente quelle forti e barbare tribù avevano un capo, un duce, un re che dir si voglia; benchè non si abbia a confondere con un principe dei nostri tempi.

---

(1) Vedi Amedeo Thierry, *De l'unité de l'Empire Romain*, e nella *Revue* del Wolowsky, anno 1843, pag. 257.

Questo era il più forte, o il più amato ed eccellente fra uomini e guerrieri audacissimi e forti ancor essi. La supremazia era riconosciuta, ma non tale che i suoi compagni d' arme non fossero e si chiamassero suoi pari. Ma fra i pari era il primo. Il quale fenomeno non è speciale di quel solo periodo storico : tutte le società bambine ci offrono di siffatti principî. Agamennone e Romolo non sono in fondo diversi da Clodoveo e da Alarico.

Quei guerrieri, volenterosi seguitatori del duce, quei pari o fedeli, come si chiamavano, (poichè il nome di *Antrustiones* o simigliante importa piuttosto fedeltà che sudditanza), divisero con quel capo il comando militare, la potestà sovrana di giudicare e far leggi, e buona parte di quelle terre state tolte ai vinti. Quelle proprietà tenute liberamente si dissero *allodii*.

Il re aveva, ed era naturale, ritenuto per sè gran parte di territorio, come i suoi fedeli e meglio.

Poichè quella fu la rimunerazione della fedeltà e dei servigi prestati in guerra, quando i fedeli crebbero di numero, e nuove guerre si combatterono, le terre non moltiplicandosi come i campioni, i re presero a donare i loro allodî particolari ad altri fedeli, ma ritenendo il dominio eminente, e lasciando loro l' utilità del possesso durante qualche tempo o durante la vita. Alla lor morte le terre tornavano al re, che si serbava così il dritto di rimunerare altri fedeli. Queste concessioni si dissero *beneficii*, e i beneficî furon l' origine de' feudi.

L' esempio del re fu seguito da quei primi compagni o *comites*. Come fedeli, essi erano i *vassi* del principe. Dando le terre a' loro fedeli particolari, nacquero i *valvassini*.

Questi beneficî, dapprima conceduti a tempo, si consolidarono e passarono agli eredi, spesso senza o contro la volontà del re, poscia con concessioni più o meno espresse e formali. Si allargò allora per tutto il territorio una rete di signori e di vassalli, di feudi e suffeudi col nome di duchi, marchesi, conti e simili, con autorità più o meno piena ; e il sistema feudale mise radici profonde.

Un fatto grave si era aggiunto a modificare la condizione morale e politica di quella nascente società. I Barbari generalmente avevano adottato il Cristianesimo. La gerarchia ecclesiastica, più

antica, colta e benigna di quelle genti ruvide e nuove entrò pure a parte delle concessioni e dell' autorità. I vescovi furono anche essi *conti* e si ebbero terre in proprietà o feudi, come i signori più illustri.

Il resto della popolazione era composta di uomini liberi, detti *boni homines*, signori di allodii anch' essi, o valvassini tenuti al servizio militare, o giudici, notai ed ecclesiastici letterati; e di schiavi o servi di gleba, che esercitavano qualche arte, o coltivavano le terre e passavano col fondo ad altro signore; obbligati senza condizioni a prestare il frutto dei loro sudori al proprietario a suo arbitrio, *taillabiles ad misericordiam.*

Ma oltre a quelle autorità dei nobili e dell' alto clero, a mano a mano si costituiscono o si ricreano delle associazioni cittadine. Senza entrare a discutere se il Municipio romano si perpetui o no nel medio-evo, noteremo che gli antichi *decuriones* romani, se non tutti, in parte rimasero nelle città. I Vescovi generalmente presero il governo delle città diocesi, e ne furono i rappresentanti e difensori; e in processo di tempo, segnatamente nelle città marittime, dove più le arti e i commerci ebbero un fomite naturale di attività, fu sentito il bisogno tra i cittadini di stringersi insieme contra le violenze dei potenti, di tutelare le proprietà e i dritti che con le arti e le industrie si procacciavano. Queste associazioni, strette con giuramento, furono le *gilde* o le *giurande*. I dritti mantenuti per lunga pezza divennero le *buone consuetudini* delle città.

Da questo rapido schizzo si può vedere come si disegnassero i tre elementi essenziali della società nel medio-evo, e si organassero dei centri e dei succentri particolari di governo e di amministrazione. Il re alla testa dei pari e con un' autorità eminente e centrale; i signori e baroni sparsi pel territorio con le giustizie, le terre, i dritti signorili e feudali; e i comuni con privilegi, corporazioni, milizie proprie, magistrature e patrimonio, col loro fuoco di civiltà concentrato nelle arti e nel commercio.

Ma se il re rappresentava il potere supremo, la sua autorità era rotta, debole, contrastata ad ogni passo da quei tanti signori che costituivano le potestà feudali. Ripetuti furono gli sforzi che fece il regio potere con *missi dominici*, con leggi, con adunanze ge-

nerali, per comporre a unità gli Stati, e porsene a capo: ma finchè il sistema feudale fu rigoglioso, quei tentativi tornavano spesso vuoti di effetto, e i progressi del governo centrale eran lenti.

Lo sviluppo della vita comunale, il predominio che andò acquistando il commercio e il lavoro sulle armi e sulla proprietà territoriale, i progressi del dritto e della giureprudenza romana giovarono a minare la potestà baronale. I principi videro nei comuni degli alleati naturali e loro stesero la mano. L' autorità regia, massime in Francia, cominciò a imprimere più stabili orme e generali, a reprimere gli abusi dei signori, a sollevare la condizione della borghesia, a ritirare in sè le concessioni e i privilegi già costituiti ai baroni. Questo indirizzo seguitato con costanza dai re, finì col tirare nell' orbita del potere regio tutti gli altri poteri. L'aristocrazia territoriale languì e scadde a poco a poco: le rimasero dei privilegi odiosi ed inutili, ma perdè quasi tutt' i dritti politici e la partecipazione alla sovranità; e la Rivoluzione francese, che a prima fronte parve innovasse ogni cosa e operasse violentemente le sue riforme, non fece infatti che sotterrare degli ordini già divenuti cadavere.

Se non che in queste conquiste dell' autorità regia, e in questi incrementi della centrale autorità, se l'aristocrazia locale è disfatta e assorbita, langue e si assidera anche la vita comunale.

Quei centri minori di attività e di autorità, con proprie leggi e costumi e tribunali e milizie, che innanzi sorsero a bilanciare la supremazia dei signori, di fronte a una monarchia senza contrappeso e vincitrice, le abbandonarono facilmente dei dritti che oggimai ripugnavano al concetto dello Stato nazionale e accentrato.

Generalmente i francesi non si dolgono di questo stato di cose. La monarchia si è disposata colà a tutte le grandezze della nazione, è stata la guida della unità e prosperità sociale. Il Dupont-White, ad esempio, non vede nei comuni e nella libertà comunale nessun vero centro di vita politica, ma solo interessi amministrativi ed amori di campanile (1).

(1) Vedi nella *Revue des Deux Mondes*, 1.er décembre 1862.

Guardando sottilmente la storia d'Italia, benchè molte differenze si scorgano tra l'Italia superiore e l'inferiore, e il moto sia assai più vario e complesso che nelle altre nazioni latine; non si può sconoscere alcune leggi costanti di formazione degli Stati particolari che fino a pochi anni addietro la costituirono.

Dal quinto al nono secolo gli elementi vecchi e nuovi stanno in lotta e fermentano nel seno delle città italiane. Se ne disputano il reggimento a volta a volta i vescovi, i nobili, i borghesi.

Nel decimo secolo e nel susseguente la pugna si trasporta più alto e diviene la lunga contesa della Chiesa e dell'Impero. Le città non tanto sono più il teatro d'intestine ed anguste discordie, ma dànnosi ora a questa parte ora a quella, e diventano papaline o imperiali.

Come prima una fazione nelle città combatteva per gittar l'altra di sella, in questo periodo secondo l'una città sforzasi di assoggettare a sè l'emula e vicina. Non sono più le famiglie o gli ordini che pugnano, ma le città.

La costituzione di queste e la vita politica si colora secondo il principio dominante di quelle lotte. Il papato favoriva la libertà e le forme repubblicane di que' Comuni, gl' Imperatori volevano ingrandire la loro potenza in tutta la penisola.

Dopo un lungo contendere una città finisce col distruggere e soggiogare le rivali, e alzarsi su di esse e signoreggiare per una certa distesa di spazio. I proprietari delle terre soggette lasciano successivamente la dimora delle città piccole o vinte e contribuiscono con la loro presenza ad accrescere e ad arricchire le città dominanti.

Così s' aggrandiscono vari centri, come Milano, Genova, Firenze, Pisa, Ravenna, Venezia, Bologna ecc. Le libertà repubblicane e le forme cadono in Italia del tutto o si alterano verso il secolo decimosesto ; e la monarchia, come altrove, sorge grandiosa ma assoluta. Quelle città prevalenti divengono capitali di tanti Stati, e delle famiglie possenti ne prendono il governo.

Se all' unità politica nazionale non si è pervenuto che più tardi assai di altri popoli, non so vedere perchè molti se ne dolgano. Vi ha delle formazioni di vita che seguono più lente, perchè sono

più vari e ricchi gli elementi di essa. Non è più laboriosa e tarda la gestazione di un animale vertebrato che quella di un mollusco? Avremmo noi tanta ricchezza di storia e bellezza di forme e di centri di attività, se l'uniformità fosse regnata da per tutto e da secoli? Ci rammaricheremo se in cambio di una sola Parigi, contiamo cento illustri città; diverse tutte per tanti capi, ma italiane tutte e membra della vita del bel paese? La storia ha fatto d'Italia una lira, di cui non sono più sciolte e spezzate le corde. E sta in noi solamente il saperne cavare le riposte armonie!

CAPO IV.

RELAZIONE DELLA DOPPIA GERARCHIA.

Dopo il rapido sguardo gettato sul moto storico delle società, possiamo ora investigare il vero rapporto fra l'una e l'altra gerarchia.

Nell'antichità, adunque, salvo quel periodo di transizione del romano Impero, scorgemmo un predominio di città sopra altre, ed una vita politica e civile raccolta nelle città.

All'incontro, nel mondo moderno un potere centrale si distinse dall'aristocrazia territoriale e dai comuni; e infine adunò in sè e rappresentò tutto lo Stato.

Or che era la Città antica? La sovranità, per esser ristretta nel giro di un municipio, fu forse meno la sovranità?

La Città era lo Stato, era tutto lo Stato. I dritti di città si confondevano coi dritti politici. La *respublica* era localizzata e fusa con la pubblica amministrazione.

Pure quella *respublica* era una persona complessa e organata anch'essa sotto l'aspetto politico ed amministrativo. I suoi elementi integrali, i suoi organi erano le famiglie, le *gentes*. La società politica si chiudeva nel pomerio di una città dominante: tutto il resto, ancorchè sottoposto a quel potere sovrano, era barbaro o peregrino.

Una conseguenza di rilievo parmi discenda da ciò, per la storia del dritto. I vari dritti della famiglia, come il matrimonio, la tu-

tela, l' adozione, la patria potestà, i testamenti appartenevano al dritto pubblico. Il *jus optimum* e civile governava e circoscriveva quei fatti familiari, e li teneva incomunicati ai peregrini, e a certe classi di uomini.

La distinzione di un potere centrale dai poteri locali, dello Stato dalle città e dalle province, è un progresso della sociabilità umana. Gli elementi organici dello Stato sono ora i comuni e le provincie: la vita sociale ha preso un organismo più ricco e più vasto che nell' antichità.

È soverchio quasi il fare avvertire che passo sia questo nel cammino della umanità. La società umana, scomposta ed infranta dalle dispersioni dei popoli, dalle particolari barbarie, tende a riformarsi. Se la famiglia è la società rudimentale, il Comune un grado più ampio e svolto, la nazione che in sè contiene ed ordina gli elementi della famiglia e dei comuni è una più eccelsa e perfetta forma di sociabilità.

Quel potere centrale adunque che rappresenta l' interesse e la vita nazionale ha l' alto ufficio di stringere intorno a sè in un nodo superiore i minori centri sociali e condurli così al compimento dei fini altissimi della umana natura. Il mondo vario delle nazioni non è ancora il mondo integrato ed organico del genere umano, ma è bene la potenzialità di esso. E le nazioni sono *potenze* più prossime all' atto, più vaste e comprensive che non sieno state le città del paganesimo.

Questo moto della storia e questa tendenza dell' umanità ad ordinarsi sopra una scala sempre più larga, ha dato luogo ad una dottrina erronea, che non ha saputo considerare e favorire che un solo aspetto della cosa, guardando l' insieme, astratto dalle sue parti e dalle specifiche determinazioni di nazioni e di Stati. Questa teoria e questo errore è quello degli *umanitarii*, che soprattutto in Germania pensò di abolire l' amore di patria in grazia dell' umanismo. L' Umanità, secondo costoro, è il vero punto di vista morale e sociale: ogni altro effetto particolare è egoismo, e la filosofia tende a distruggere le minori sfere degli Stati, dei comuni e delle famiglie.

Un altro errore che muove in fondo dallo stesso principio, ma

si arresta allo Stato, è quello in genere dei *socialisti*. Infatti che cosa importa un assoluto accentramento politico e sociale? Importa il considerare quella unità centrale e il vincolo nazionale come astratta unità, semplice e matematica; la quale, nata un tratto, condensa e assorbe in sè ogni centro subordinato ed ogni altra unità. Le province e i municipî, secondo i fautori di un assoluto accentramento, debbono esistere, ma come mere ruote di governo e di amministrazione, dirette a far più energica e compatta e consapevole di sè l'unica amministrazione centrale. Innanzi alla maestà del centro governativo sparisce ogni altro dritto, ogni altra ragione di essere come centro inferiore. Si può per costoro conservare, riformare o anche disfare a piacimento la vita, la gestione e l'organismo delle minori associazioni in grazia dello Stato. La forza logica di un cosiffatto principio dovrebbe menare alla conseguenza che anche nella città possono annientarsi gli ordini e la vita particolare delle famiglie che essa contiene. Anzi veramente non si dovrebbe parlare neppure di città e di famiglie: quello che ha dritto di esistere è lo Stato e l'interesse nazionale, ogni altro interesse non tanto è subordinato, ma è assorbito e distrutto da quello. Non vi ha che Stato e cittadini.

Ben si vede che i socialisti non riescono che a un accentramento assoluto, epperò spinto all'assurdo. Ma finchè la scienza del dritto poggia sull'individuo e sul solo dritto dell'individuo, questa conseguenza, che pare contraria, non è guari evitabile, se vuolsi ammettere uno Stato. Rousseau e Kant conducono così dirittamente a Fourier e a Saint-Simon!

Come accade di tutte le teorie esclusive ed avverse al corso naturale delle cose, l'applicazione piena e logica del principio dell'accentramento non ci è stata mai. Si sono bensì infrenate le autorità locali fino a non permettere la nomina di un usciere, la rifazione di una fontana o di una casipola, prima del regio decreto; ma il municipio e la provincia non si son potuti abbattere compiutamente.

Tuttavia non si è evitato l'effetto pernicioso di quelle teoriche prevalenti, e un languore letale si è avverato nella locale amministrazione. Il governo centrale, lontano ed estraneo ai bisogni cui

doveva provvedere, ha moltiplicato e sciupato le forze. Spesso l'ordine della ricostruzione di un ponte è giunto quando già il vecchio era rovinato; si è consentito alla vendita di pochi mobili, poi che già tutti erano marciti. I danni della lentezza nell'amministrazione d'interessi minuti ed urgenti sono manifesti, e gli esempî di un fallace accentramento sono troppo vicini e ripetuti da negarli o farli durare. Ma questi danni ed errori hanno indotto in un errore contrario che può menare ad effetti non meno evidenti e perniciosi.

Alcuni stimano che invece lo Stato sia un ente di ragione, una creazione fittizia, che le sole vere società sieno le famiglie e il comune. L'azione dello Stato, che appena ammettono debba esistere, avrebbe ad essere tutta negativa. Il governo e l'unità centrale dovrebbe vedere tutto, registrare ogni fatto, ma non mettere in nulla le mani. *Lasciar fare e lasciar passare*, è la formola dello Stato per questi altri.

Essi concepiscono la società politica come una federazione di municipî autonomi, indipendenti, padroni di muoversi come loro talenta, epperò anche padroni di distruggersi. Credono così di fecondare (come dicono) la vita comunale, di ravvivare gli spiriti mortificati dei Comuni antichi, di creare dei fuochi di attività commerciale, amministrativa, politica, e farne dei ricchi vivai di uomini che nei consigli comunali educandosi alle pubbliche faccende, alla discussione, all'amministrazione, possono di poi salire al governo dello Stato.

Ma queste sono anch'esse illusioni ed esagerazioni funeste. Rimanderò, senza allungarmi a combattere questa opinione, ad un lavoro del Dupont-White, in cui discorre e si ride di certe chimere dannose (1). Soprattutto in Italia siffatto errore allucina le menti di alcuni col ricordo di quella splendida vita dei Comuni, stati fomite e centri della civiltà non pure italiana ma del mondo.

Ma la storia, diremo noi, non si rifà, e il mondo e le nazioni non ricalcano le loro orme, perchè altri ve le voglia spingere a forza. Le repubbliche italiane e in genere i Comuni del secolo undecimo

---

(1) Vedi l'articolo nella *Revue des Deux Mondes* del 1° dic. 1862.

e duodecimo o non riconoscevano uno Stato sopra di loro, o i legami con questo erano fiacchissimi. In quei nuclei si elaborò la vita politica e sociale, che poscia andò a unificarsi in centri maggiori o in un solo centro nazionale. Questo processo è troppo manifesto o troppo universale da potersi stimare arbitrario o facile a distruggere e contrastare. Se le nazioni e gli Stati son sorti, ciò si deve al successivo consumarsi della vita municipale e locale in una vita superiore e più ampia, e rimpiangere il passato o tentare di ritornarvi è più che strano, puerile.

Insomma, in questo argomento della centralità degli Stati, due teoriche opposte si contendono il campo. L'una che stima artificiale, volontaria, e leva di amministrazione ogni vita ed autorità locale; l'altra che vorrebbe far dello Stato un non so che di negativo, ed ogni dritto vero, ogni vita non consente che all'individuo ed ai Comuni tutt'al più.

Una certa scuola media pare sia nata, la quale accortasi dei danni del soverchio accentramento e insieme della impossibilità di restituire ai poteri locali la vitalità di una volta, introdusse una certa distinzione fra la centralità politica e l'amministrativa, giudicando che per questa via potesse giungere ad armonizzare gli estremi, e senza svigorire il governo, liberare l'amministrazione dalle sue pastoie. Tra i primi che accennarono a questa distinzione fu il Tocqueville, e sulle sue tracce parecchi oggidì mantenendo un accentramento politico, si fanno a desiderare una piena autonomia dell'amministrazione locale, o, come dicono, il discentramento amministrativo.

I Comuni e le province abbiano rappresentanze proprie, libertà compiuta di azione, il governo non s'ingerisca nella gestione dei loro negozî; e purchè non s'impaccino di politica generale, si amministrino come lor meglio talenta. La formola, insomma, di questa maniera di discentramento è che il governo governi, e le località si amministrino. Laonde l'istruzione, le opere pubbliche, la beneficenza, e molti altri rami di amministrazione si rimettono nei municipî e nelle province.

Non si può negare che a prima giunta quella recisa distinzione, lo sgravamento del potere centrale di tanti oneri, e il dilatare le fa-

coltà dei centri minori sembra che conferisca alla libertà ed autonomia di questi, e sciolga il problema incalzante del discentramento.

Ma una più matura ed intima investigazione delle nostre condizioni sociali, delle cause di quel deplorato accentramento, e degli effetti già prodotti nella vita del popolo e dei subcentri, dovrebbe ritenere gli uomini di Stato dal correre sì francamente cotesta via.

Egli è vero che la vita politica si agita e s' inizia assai più nel centro e di là diffondesi per tutto lo Stato, mentre gl'interessi varii di amministrazione tengono l'opposto cammino e si alzano gradatamente dalle località fino al centro. Nulladimeno se si può e si dee distinguere, come vedemmo, l'amministrazione dalla politica, non crediamo che si debbano o possano veramente separare del tutto. Sono interessi che di frequente si scambiano e convertonsi l'uno nell' altro. Uno Stato male amministrato è debole politicamente, come uno Stato politicamente assai valido, non può non essere bene amministrato secondo la sua vita politica. Quella distinzione presa a rigor di termini non s'intende più, o significa in realtà che l' accentramento politico più mostruoso può disposarsi all'anarchia amministrativa più compiuta: il qual connubio nessuno vorrebbe desiderare.

Il vero è, e la storia dimostra, che quando la vita politica si è assorbita nel centro e l' autorità centrale ha infranto ogni argine intorno a sè, l' amministrazione pubblica si è pure accentrata e corrotta; e che per contrario una vita politica sanamente costituita è compagna di una prosperevole amministrazione.

Oltracciò, è egli vero e giusto e conforme alla natura organica dello Stato che i Comuni e le province non usino di altre facoltà che amministrative, e non intervengano in niun modo nella vita politica generale? Lo Stato sarà dunque solamente costituito da quegl'istituti e da quegli organi che si sviluppano in un dato centro? Saranno sempre le capitali quelle che daranno a tutto il resto l' impulso primo, e si surrogheranno nella politica a tutte le parti della società?

I Comuni e le province debbono esser liberi, si dice: e sta bene, se per la libertà s'intende anche ordine reale di cose; nel qual caso anche le famiglie e gl'individui debbono aspirare a quella libertà.

Ma in che consiste questa libertà e autonomia dei discentratori di cui parliamo? Nelle facoltà quasi illimitate di spendere come più piace il patrimonio del Comune o della provincia, e di crearsi un patrimonio mediante certe contribuzioni. Quanto alle leggi di generale utilità, quanto all' andamento governativo, quei Comuni e province non vi prendono parte veruna.

Ma non accadrà facilmente che quelle leggi generali contrastino agl'interessi locali, e che per contrario le provvisioni, i bilanci, le tasse ordinate dai centri minori offendano la vita dell' insieme e impoveriscano lo Stato e il potere politico, il quale in fondo non attinge le sue forze e i valori bisognevoli che da cittadini appartenenti a Comuni e province?

L' autonomia intesa a questo modo è grave pericolo che riesca ad anarchia; e il disordine e lo sperpero avveratosi nei centri minori dello Stato non so quanto si accordino con la vita e la sanità politica di esso.

La indipendenza amministrativa e la compiuta abdicazione politica degli organi locali nello Stato non par dunque che risolva il problema ; se pure non peggiora la condizione generata dall' accentramento totale.

E poichè l'esempio d'Inghilterra è di continuo recato in mezzo, quando si parla di *self-government* e di liberi ordinamenti, io prego di considerare che i Comuni e le contee inglesi entrano come parti integrali nella vita politica di quella nazione ed hanno il loro organo legislativo nella Camera, che appunto si chiama dei Comuni. Se le città sono libere e si amministrano da sè, le città, le università, le contee, e la nobiltà amministrano anche lo Stato nel centro. Nelle società continentali invece, come avremo agio di meglio considerare, le rappresentanze non sono organiche ma emanano dagl'individui, e fanno ciascuna una via a sè, e si sbrancano qua e là. La Camera popolare, i consigli provinciali e comunali, che tutti dovrebbero tendere al fine comune, benchè in cerchi determinati sono estranei fra di loro; e non è l'effetto dell'organismo politico e amministrativo, ma del caso, se una legge generale risponde ai bisogni locali, e se i provvedimenti locali aiutano l' azione del governo centrale.

I municipii e le province non sono nè ruote di una macchina governativa, nè possono aspirare ad una indipendenza assoluta che scomporrebbe lo Stato nell'anarchia. Essi sono organi, subalterni sì, ma organi sempre della vita dello Stato. Come ogni organo essi partecipano alla vita dell'insieme così politicamente come amministrativamente, cioè a dire hanno interesse ad essere ed a ben essere; e lo Stato in fondo non ha che gli stessi bisogni e la stessa finalità di tutte le sue membra. Quelle scissure volute introdurre tra la vita dell'insieme e delle parti, quel decentramento assoluto congiunto ad una oppressione assoluta del centro, sono teorie che sfumano ben presto innanzi ad una indagine più accurata della vivente natura dello Stato.

Se un decentramento utile e durabile avrà mai luogo sarà quello che ricostituendo su più vere, libere e proprie forme la vita politica, la porrà di accordo con lo sviluppo amministrativo e sociale dei nostri tempi. È tutto un mondo a rifare, lo so; ma certi spedienti non giovano e fan più male che bene, se pretendono di surrogarsi alle leggi reali delle società civili. Un governo accentrato e prevalente, e una bislacca indipendenza di minori organi dello Stato, è infatti il peggiore dei partiti, dacchè indebolisce ad un tempo il governo e disordina l'amministrazione.

SEZIONE I.

LA GERARCHIA CENTRALE

CAPO I.

DELLA GERARCHIA CENTRALE IN GENERE

Un centro di moto, ed una sfera più o meno ampia in cui questo moto si esplica per ritornare al suo centro, sono condizioni necessarie dell'organismo, epperò le troviamo in ciascuna società politica. Ma può addensarsi di soverchio la vita dell'insieme in quella centrale unità a scapito delle parti, e questo predominio di attività è ciò che dicesi accentramento. Esaminiamo ora più per minuto questo fatto nei nostri Stati e vediamo come le istituzioni si informarono a questa vita.

È il potere centrale che ritenendo per sè il politico governo ha insieme il supremo indirizzo di tutta l'amministrazione. L'autorità locale, provincia o Comune che sia, ha un ufficio meramente amministrativo ed economico, ed anche in questo campo di sua attività dee accordare la sua opera con quella del centro, perchè la vita complessiva dello Stato non venga turbata.

La soddisfazione de'grandi interessi nazionali appartiene adunque al governo e al potere centrale; l'adempimento de' minuti, giornalieri e amministrativi bisogni, proprii del centro minore che si amministra, spetta alla gestione locale.

Questo duplice interesse, politico e amministrativo, è così distinto in sè stesso che si può sempre avvertire una doppia funzione gerarchica, rispondente a quel doppio ufficio, cioè governativa e amministrativa.

Poichè lo Stato è uno, bisogna che tutto l'ordinamento de'pubblici agenti formi una continua catena, o, se si vuole, una regolare piramide, e che sempre vi sia chi riceva e trasmetta l'azione del

governo agli agenti subalterni diffusi pel territorio. Medesimamente, perchè una ed armonica vuol essere l'amministrazione dello Stato, è mestieri che ciascun centro subordinato, mentre si muove nella determinata sua orbita, sia soggetto all'assidua vigilanza e salutare per l'insieme, di un'autorità superiore che ne contenga le esorbitanze e i possibili traviamenti, e anche ne promuova gli interessi ed aiuti la prosperità, in caso di negligenza o d'imperizia.

L'azione del governo d'ordinario discende dall'alto al basso e si dilata dal centro alla circonferenza; dove che lo sviluppo amministrativo si eleva dai piccoli centri e a grado a grado giunge fino alle supreme autorità dello Stato.

Ogni agente del potere, soprattutto nel territorio, quali sono il prefetto, il sottoprefetto ed il sindaco, ha di mira un doppio interesse ed è organo di quella duplice vita politica ed amministrativa. Ma l'interesse generale è da lui favorito mercè un impulso che riceve dall'alto, e l'interesse locale è più particolarmente affidato alla sua iniziativa. Come organi del potere centrale, essi hanno carattere di meri esecutori e sono strumenti di trasmissione di ordini, più che altro; ma come partecipanti all'amministrazione locale, essi possono promuovere più spontaneamente il benessere e la civiltà della porzione dello Stato loro commessa.

Questo doppio moto che dal centro si propaga pel territorio e da'varii punti di questo risale al culmine, mantiene la continuità e la connessione nella vita della società. Nessuno dei due interessi dovrebbe trascurare le esigenze dell'altro. Poichè la politica spesso trasanda l'amministrazione, è bene che chi rappresenta i bisogni locali stimoli di continuo il governo a quel fine; e per contrario, poichè gl'interessi locali sono di lor natura meschini ed angusti, giova che ei sieno sollevati e sforzati a guardare in alto ai generali bisogni dello Stato.

L'organica territoriale è così distinta dalla centrale che anche colà dove il governo esercita immediatamente le sue funzioni, vi ha una circoscrizione locale ed una particolare amministrazione. Di fatto il governo, benchè risegga in una data città, non fa per questo cessare nella provincia e nel comune dove ha la sede, la gerarchia e la gestione propria degl'interessi locali. La città capi-

tale insomma mentre da un lato è il centro dell' autorità politica suprema e della più alta amministrazione, dall'altro non lascia la sua natura di comune; e come gli altri comuni è dotata di una gerarchia propria, di una gestione municipale sottoposta alla provincia in cui è situata ecc.

La sede centrale ha dunque un doppio carattere, locale e centrale ad un tempo: il governo che vi dimora è, diremmo, estraneo alla qualità territoriale del centro in cui si esercita, è come un punto astratto e distinto da tutto il resto; ed è per questo rispetto che una città capo diversifica da tutte le altre città.

Lasceremo ai politici l' investigare quali sono le più acconce condizioni perchè una città dello Stato salga al grado di capitale. Varie sono le considerazioni che si hanno a fare circa il sito, la salubrità, la facilità di fortificarla, l'attitudine ad ampliarsi, e soprattutto intorno all'indole degli abitanti, i costumi, le tradizioni, la lingua, perchè ella diventi il fuoco vero ove converge tutta la vita nazionale. Nè si creda che si possa a beneplacito scegliere e creare una capitale. Spesso i principi più intelligenti e costanti vi si sono sforzati invano; e spesso spontaneamente e quasi per caso una città si è trovata a capo di tutte le altre: tanto in queste materie può poco l'arbitrio dell'uomo di fronte a certe esigenze storiche e naturali.

L'incremento che han preso le capitali negli Stati odierni è cosa prodigiosa e bene spesso nociva. Di che la ragione è in quello ordinamento da noi accennato, che fa dell' autorità centrale il principio di tutta la vita dello Stato. Le relazioni del centro col resto sono così strette, così soverchianti a favore di quello e a danno della locale attività, ch' era impossibile non si riducesse in quel centro, direi quasi, tutto il succo e la vita.

Noi vedremo quali legami stringono al governo i varii gradi della gerarchia, nelle cui mani si travasa dal centro un moto a cui quelle varie autorità prendon parte solo come strumenti. Infrenata l' azione locale e ristretta alla gestione puramente economica, gli Stati non vivono che nelle capitali, quivi si maturano i più alti consigli, quivi si raccolgon le forze e gl'interessi, e quivi si piantano o si mutano i governi. Quasi le forme organiche e viventi so-

no sparite: o al più somigliano a quegli animali che hanno una testa fatta sola per ingoiare, un tubo intestinale e null'altro. È prodigioso, per non dire impossibile, che alligni la libertà e l'ordine in queste macchine enormi; e lo spettacolo ordinario è l'avvicendarsi delle fazioni, che aspirano a porsi in quel centro, e reggere quel manubrio che dà l'impulso a tutto uno Stato.

A tenere insieme la compagine che più non si muove ed opera spontaneamente, non si ricorre ad altro principio che alla forza, perchè in verità questa sola fa buona pruova ne' puri ordini della meccanica; e accade che i governi più volenterosi di uscire da uno stato come di violenza, non sapendo trovar le vie della libertà vera ed organica, allentate alquanto le leve, sono costretti a stringerle più forte, per bisogno di conservarsi e atterriti dall' irrompente anarchia.

Questo oggimai tutti vedono, e tutti sospirano a un salutare decentramento. Ma quello che vogliamo accennare e che forse è considerato meno, si è che l'antichità, in un periodo di transizione, ci dà un esempio assai consimile, anzi per mole più grandioso d'assai dell'accentramento moderno degli Stati.

Mancata la vita politica di Roma e per le guerre civili sfibrate le forze della gloriosa Repubblica, è noto come in Augusto si raccolgono le redini del vasto Stato, e come egli solo si sostituisce a quel Senato che avea dominato il mondo, e che d'allora innanzi non vide più che il proprio e successivo deperimento.

Perfino l'ombra dei popolari comizii svanisce con Tiberio; e l'opera dell'accentramento continua senza posa durante i Cesari successori, finchè Adriano dà una forma precisa e legale all'organizzazione centrale.

Il conciliabolo di liberti e servitori che Tiberio avea sostituito al Senato si trasforma sotto Adriano in un *auditorium* di giurisperiti e in un *consilium* di amministratori, che trasferendosi col Principe, formavano l' autorità centrale suprema, mercè la quale quell'Imperatore potè compiere i fatti gloriosi del suo regno.

Alessandro Severo e Marco Aurelio svolgono vie più l'opera di Adriano, e l'accentramento raggiunge l'apogeo della forza con la riduzione di tutt'i poteri nel *prefetto del pretorio*.

Questa unità eccessiva e intollerabile dalla vastità dell'Impero, i pericoli che nascevano pel trono medesimo da una potestà sì sconfinata di *un re senza porpora*, come fu chiamato quel prefetto, mossero Diocleziano e poscia Costantino a dividere prudentemente quella gran massa di potere centrale, mercè la creazione di quattro prefetture del pretorio, in Italia, nelle Gallie, nell'Illirico e in Oriente, con facoltà dimezzate da quelle che i prefetti esercitavano in Roma, massime circa il potere militare.

Questa divisione facendo arrestare moltissimi affari ne' quattro centri accennati, diede agio a simplificare e a comporre l'organizzazione interna e suprema dello Stato, la quale si distinse in parecchi dipartimenti ministeriali, dove prima tutto si fondeva nell'unico ufficio del prefetto del pretorio.

Questa rivoluzione amministrativa operata da Costantino fece dunque aggruppare le varie sfere del governo in tante direzioni superiori quanti oggidì sono a un di presso i ministeri.

L' Amministrazione interna e la giustizia, fuse insieme, erano sotto l'immediato indirizzo dell'Imperatore, che temendo di dare ad altri un sì importante carico, si riserbò di comunicare in persona co'prefetti del pretorio nelle quattro prefetture dell'Impero.

La guerra poi, le finanze e la polizia erano affidate ad alcuni agenti supremi. Questa organizzazione, che esporremo brevemente, durò da Costantino fino agli ultimi tempi, almeno nelle sue parti essenziali.

Il principe, dicemmo, era a capo dell'interno e della giustizia. Le sue attribuzioni, confondendosi spesso colle sue facoltà legislative, egli era assistito dagli ufficii del gabinetto imperiale e da que'due consigli, giudiziario ed amministrativo, distinti da Adriano e riformati da Costantino.

Al tempo di questo Imperatore gli ufficii erano tre e si dissero *scrinia* (proprio il *bureau* dei francesi); cioè lo *scrinium memoriae, epistolarum et libellorum*, a cui egli ne aggiunse un quarto, detto *scrinium dispositionum*. L'ufficio delle memorie attendeva a tutte le provvisioni concernenti le cariche, le note sul conto dei pubblici agenti, e di là uscivano i decreti diversi di nomine, di licenze, le varie provvisioni di grazie concedute dal Principe.

L'ufficio delle lettere preparava e spediva le *epistolae* imperiali che riguardavano specialmente l'amministrazione delle provincie e dei municipii, o facevano giustizia sulle diverse reclamazioni. Questo ufficio recava le sue proposte al consiglio amministrativo del Principe (*consilium*).

Lo *scrinium libellorum*, che potrebbe dirsi l'ufficio de'rescritti, trattava gli affari contenziosi, sottoposti alla decisione dell'Imperatore. Corrispondeva col consiglio giudiziario imperiale (*auditorium*) e preparava le decisioni, sulle quali esso deliberava.

Lo *scrinium dispositionum* era destinato probabilmente ai negozii più importanti e segreti, che richiedevano più onestà e diligenza che pratica e coltura.

Il lavoro era distribuito a varii impiegati, che erano fregiati di gradi ed insegne militari, e avanzavano rapidamente giusta certe norme determinate di anzianità e di merito. I capi di questi ripartimenti, che disponevano il lavoro, si dissero *magistri* o *dictatores;* ed era grande il credito di cui godevano queste cariche, dalle quali si passava alle più alte magistrature, o a pensioni di riposo lautissime. Infatti Papiniano, Paolo ed Ulpiano erano stati negli ufficii di Severo e del figlio, dove aveano arricchito la loro intelligenza con la pratica dei pubblici affari.

Uno degli alti uffizii, specialmente giudiziarii, era il *quaestor palatii.* Esso presedeva il consiglio giudiziario spesso in luogo dell'Imperatore e vidimava i rescritti e le sentenze.

Quanto ai due Consigli sovraccennati, è a notare che il consiglio amministrativo aveva esteso le sue attribuzioni e mutato nome, chiamandosi da Costantino in poi *consistorium.* L' *auditorium* invece, o consiglio giudiziario, con la creazione delle quattro prefetture, avea perduto molti affari e gli erano rimaste le cause civili dei Senatori, i reati di alto tradimento, e la giurisdizione sui litigi di natura amministrativa.

Il *Consistorium*, composto di più classi di consiglieri, detti *comites consistoriani*, aveva gli ordinarii, gli straordinarii o grandi ufficiali dell'Impero, e i consiglieri onorarii. Il consiglio di Stato di Napoleone I. somigliò molto, per i poteri e la importanza, a quel collegio romano. Era sì grande in fine la dignità di questi

consigli, che quella legge che proteggeva la vita del Principe dagli attentati pubblici e privati, guarentiva pure le persone dei consiglieri (1).

Il dipartimento della guerra si divideva in due supreme direzioni (*magisteria*) della fanteria e cavalleria, a cui eran preposti due conti o maestri (*magister peditum, equitumve*). Il *magister equitum*, ufficio antico nella Repubblica romana, era tenuto in maggior considerazione dell'altro; nulladimeno il grado era pari.

Il reclutamento, l'armamento, le vesti, la disciplina, le promozioni ai gradi, il riposo, l' emeritismo, e tutto ciò che riguardava il casermaggio militare era nelle attribuzioni de'due conti. Quando si dichiarava una guerra, essi prendevano il comando superiore.

L'esercito aveva, come oggi, una giurisdizione speciale. I capi dei corpi giudicavano de' delitti dei soldati; quanto ai reati degli ufficiali, la causa veniva all'*auditorium* dell' Imperatore, preseduto dai maestri della milizia.

È notevole lo studio che misero gl' Imperatori, e in ispecie Alessandro Severo, a stabilire una statistica militare. Essa consisteva ne' piani dei confini delle città forti, de' castelli e delle varie opere di fortificazione, con l'esatto novero delle guarnigioni. Questi specchi che prima si deponevano nelle mani del capo della polizia, passarono di poi in quelle del questore di palazzo, perchè l'Imperatore potesse a tutt'ore esaminare lo stato delle forze dello Impero.

Circa le finanze, nei primi tempi dell'Impero, si distinsero due direzioni independenti, quella del tesoro e il patrimonio del principe (*Aerarium sacrum ac privatum, res sacrae ac privatae*). Ciò derivò dalla distribuzione delle province fra Cesare e il Senato. L'Imperatore ebbe la soprintendenza del patrimonio pubblico e del suo particolare, d'onde la differenza fra *aerarium* e *fiscus*. In seguito la concentrazione nelle mani del Principe di tutta l'amministrazione fece svanire la differenza, e la parola *fiscus* designò in genere le finanze.

---

(1) L. 5. C. ad Leg. Jul. majest.

Costantino usò un'altra divisione, rispondente alla mutata condizione di cose, distinguendo i beni ricavati dalle imposte dirette ed indirette dai beni demaniali e della casa imperiale, cioè il *tesoro* dal *demanio*. Un *comes sacri aerarii* dirigeva la gestione del primo, un *comes rei privatae* o *privatarum largitionum*, dell'altro.

Le imposte e la loro percezione, gli appalti pubblici, la contabilità, le miniere saline, le monete e manifatture dello Stato, la corrispondenza con gli agenti del fisco, la decisione delle cause finanziarie appartennero al conte del tesoro, il quale era aiutato dai *rationales summarum* o contabili e giudici del contenzioso delle finanze.

Tutte le leggi commerciali e le provvisioni per l' entrata e l' uscita delle merci erano affidate alla gestione del *comes sacri aerarii*.

Il conte del demanio aveva degli ufficii ed ufficiali dipendenti simili a quelli della direzione del tesoro. Egli soprintendeva alle regìe dei beni patrimoniali del Principe, agli affitti, ai boschi, ai pascoli, alle case di delizia dell'Imperatore, e aveva il debito di vigilare sulle confische, sulle eredità vacanti, sui tesori scoperti, e sulla riscossione della *vicesima hereditatum*, tassa sulle successioni posta da Augusto per supplire alle spese di guerra. Tutte le controversie tra il fisco, i fittaiuoli, gli appaltatori e preposti al servizio, si decidevano in ultima istanza nell' *auditorium*, preseduto dal conte del demanio.

Tocchiamo ora degli ordinamenti di polizia, che malgrado la vastità dell' Impero, erano potenti e terribili anche per gli altri ufficiali ministeriali.

Questo carico era affidato ad un *magister officiorum* o *palatii*, i cui precipui strumenti erano: il corso pubblico, ed un corpo d'ispettori detti *agentes in rebus*, e di *curiosi*.

Alte e temute erano le attribuzioni del conte o maestro degli uffizii. Egli sorvegliava tutta l'amministrazione e poteva immischiarsi in tutt'i servizii e controllare perfino l'amministrazione militare. Gli arsenali, le fabbriche di armi, gl' interpreti di lingue straniere, e tutti gl'impiegati numerosissimi del palazzo dipendevano da

lui, il quale giudicava dei meriti e delle promozioni da farsi in quelle schiere di impiegati, che eran chiamati la *militia letterata*. E invero questi funzionarii erano di varie classi, e distribuiti in Roma o nelle provincie; e venivano assimilati alla milizia, di cui prendevano i gradi. I soli contabili (*numerarii*), i ripartitori delle imposte (*tabularii*), i percettori (*exceptores*) formavano delle falangi sparse per tutto l'Impero.

Distinti dall'amministrazione e dagl'impiegati sedentanei erano i così detti *agentes in rebus*, i quali giravano di continuo e ne vigilavano l'andamento. Vi era una *schola* o semenzaio di codesti agenti; e l'entrarvi si teneva un gran favore conceduto dall'Imperatore.

Da queste corporazioni si pigliavano i direttori di fabbriche di armi, gl'interpreti di lingue straniere, ed altri ufficii gelosi. Ma i membri più terribili di questo ramo di servizio erano i *curiosi* o *speculatores*, sorta di spie o agenti di polizia che rintracciavano e perseguitavano i delinquenti d'ogni maniera.

Il centro dove d'ordinario raccoglievano le notizie erano le stazioni della posta; la quale in Roma era una istituzione politica d'importanza, e a cui accenneremo conchiudendo questo breve specchio della centrale amministrazione imperiale. La posta dei cavalli in Roma risale ad Augusto. Per essere informato di tutti gli eventi che potevano nascere, egli aveva istituito in punti successivi delle strade militari prima dei corrieri, poi de' cavalli e delle vetture. L'istituzione non mancò di ampliarsi, lo Stato la fece sua, e il corso pubblico divenne un rilevante servizio amministrativo, intorno al quale si conservano molti provvedimenti legislativi.

La posta era esclusivamente riservata al governo, il quale ne usava pel trasporto dei suoi ufficiali, dei soldati, dei viveri e delle contribuzioni pubbliche. Un diploma imperiale ne concedeva il transito. Di tratto in tratto vi erano delle fermate (*stationes*) e delle mute di cavalli (*mutationes*). Quivi vigilava un preposto, e quivi i *curiosi* e gli agenti di affari chiedevano i diplomi, o passaporti ed esercitavano la vigilanza su tutta la linea, raccogliendo le notizie più importanti dei dintorni.

Ecco in breve qual'era la possente organizzazione di quell'Impero che ancora per tanto spazio di tempo tenne il dominio del mondo! Io credo che ciascuno sia maravigliato dal vedere come si distinguesse una gerarchia civile, la milizia dall'amministratore e dal giudice. Non mancavano dei dipartimenti ministeriali, una burocrazia numerosa ed onorata de'titoli più pomposi, dei collegi consultivi che aiutavano l'Imperatore e i suoi ministri nell'amministrazione e nella giustizia; nulla insomma di quelle forme di accentramento governativo ed amministrativo che oggi si osserva in molti Stati di Europa. E le condizioni politiche e governative derivavano dalle mutate condizioni sociali e morali del popolo; le quali anche somigliano (salvo i tempi diversi) a quelle delle nazioni continentali. L'antico popolo romano era noncurante del reggimento che un dì avea avuto nelle mani; il Senato distrutto, una nuova forma di nobiltà gli si era surrogata, cioè quella dei *clarissimi, illustres* e simili che da ogni classe dei cittadini eran saliti agl'impieghi pubblici. Nelle provincie i municipii gemevano sotto i pubblici pesi, i *decuriones* erano oppressi dai debiti, i proconsoli e altri governatori locali taglieggiavano e imperavano soli.

In verità l'eguaglianza si era ottenuta fra i varii cittadini; ma era la soggezione eguale per tutti dinanzi alla maestà imperiale.

L'accentramento, dunque, amministrativo e politico non è cosa nuova. Per dannoso ch'ei sia, si attiene a certo stato della società, che non si può ne sconoscere, nè mutare d'un tratto. Una reazione a questa condizione di cose, a queste esorbitanze del centro avvenne in politica, mercè le guarentigie costituzionali, e si predica in amministrazione, proponendo ed attuando il *self-government* dei centri minori e dei cittadini.

Non entrerò a discutere se le forme politiche accettate dal continente sieno atte, come tali, a restituire la libertà politica efficacemente. Dal Montesquieu in poi non si è quasi pensato a mettere in dubbio se la forma della nostra libertà dovesse essere quella d'Inghilterra: sarebbe bene che almeno il problema si studiasse più profondamente.

Quanto all'amministrazione, fino a poco fa, non si pensò a mutare gli ordini invalsi in Francia. Ma ora, e in Francia altresì, l'ac-

centramento amministrativo comincia a pesare; e si stima che anche in ciò il meglio che possa farsi è d'imitare gl'Inglesi, e il loro *self-government* amministrativo.

Ma si è indagato, io dimando, le condizioni sociali e politiche di quell' isola a rispetto del continente? Si è veduto perchè una burocrazia numerosa nasce in Francia ed altrove, e manca in Inghilterra? Perchè le monarchie di razza latina han potuto condursi all'accentramento politico dell'Impero romano, quando i re inglesi non furono mai principi assoluti? Si è osservato bene quali sono i dritti, i costumi, le tradizioni, i privilegi territoriali della inglese aristocrazia; e se nulla di simile vi è fra noi? Si è avvertito alle intime differenze del principio elettivo in Inghilterra dal nostro? ecc. Prima di aver considerato bene tutto ciò, non pare che sia molto savio il parlare del *self-government* inglese, quasi fosse un fungo che, nato a caso lì, può spiccarsi e piantare altrove.

Quale sarà dunque la forma acconcia di decentramento, poichè pure è un bisogno per le nostre società di uscire da una centralità sì opprimente?

Certo, io rispondo, non sarà l'inglese o qualunque a quella s'accosti: cioè non dev' essere il chiamare issofatto i centri minori e i cittadini ad esercitare un ufficio che da secoli quasi e per tante ragioni, non esercitarono.

Siccome con una legge e un decreto che concede senza più lo esercizio degli affari pubblici ai privati o ad una moltitudine, non si concede guari ad un tempo nè l'attitudine, nè la voglia, nè l'energia e l'onestà richiesta; è in altra forma di certo che dee provvedersi alle riduzioni dell'amministrazione, alla sua disciplina, alla libertà e ai dritti degli amministrati. La democrazia per sua natura è pessima amministratrice; e i nostri Stati sono essenzialmente democratici.

Per una cittadinanza che ha tanti fini sociali da compiere, tanti suoi bisogni da soddisfare, che ha acquistato, per la divisione degli organi, delle capacità diversissime e particolari, l'amministrarsi da sè non è un beneficio nè un bisogno; è anzi un carico; e forzata a prenderlo, lo esercita assai peggio di chi vi attendesse

da un pezzo, come impiegato. Un bisogno vero e un dritto nel cittadino si è questo, che il pubblico ufficiale amministri bene in sua vece, gli deve render conto all' occasione, non possa sopraffarlo mai, o trincerarsi dietro a un governo lontano o inesorabile. In cambio del *self-government* cioè è desiderabile il *buon governo*. L'amministrazione pubblica è cosa troppo grave e complicata oggidì, perchè tutti la maneggino; ma tutti hanno dritto a vederla in buone mani, e ciò non si ottiene che con una vera organizzazione amministrativa da sostituire al meccanismo abnorme e oppressivo che ancora prevale. La libertà, la responsabilità e l'autonomia vera e naturale degli organi amministrativi, ecco il vero *self-government*, ossia un'amministrazione degna di uomini liberi perchè sottoposta alle leggi ed alla giustizia e non all'arbitrio. Ogni altra riforma è un equivoco e un danno ; e ogni discentramento amministrativo o politico, che spogliando di forza il potere centrale, non crea la vita vera nelle parti, è sinonimo di anarchia.

CAPO II.

FORME DELLA GERARCHIA CENTRALE. IL RE.

Se la riduzione in un centro di tutte quasi le forze sociali e politiche ha partorito de' danni e una totale atrofia nelle rimanenti membra dello Stato; non si può disdire tuttavia al potere centrale un valore ed un legittimo predominio, inerente alla sua qualità medesima di centro organico e spirituale della vita generale della nazione.

Pervenuti gli Stati odierni ad esplicata e vivente personalità, è ben naturale che le lor forme rispondano a questa idea, e che alcuni organi assumano la direzione della vita, altri la compiano e sviluppino in armonia con quelli e a quelli subordinati.

L'autorità centrale è come il capo dello Stato; e se il capo, nella fisica persona, non è tutto il corpo nè tutto l'uomo, di certo è la parte più nobile, più attiva, ove s'incentrano le potenze egemoniche di tutta la vita e vanno a ridursi da tutte bande i moti e sentimenti dell' uomo. Gli organi dei sensi più delicati e spirituali,

anzi tutt'i sensi si esplicano in quel piccolo giro che è la testa; tutti in prossimità di quei centri più ascosi della vita sensibile e intellettuale dell'uomo, che sono il cerebro. Dal più lontano membro o nervo del rimanente organismo gli perviene il moto e ne ha coscienza; a tutte le parti soprintende il pensiero e impera la volontà. Una compenetrazione interiore lega insomma tutto ciò che apparentemente sembra più sciolto e indipendente; ed è in questa compenetrazione e convergenza di tutto in un centro vitale che è riposta la unità, la coscienza, la continuità della persona.

Non vi ha dunque da maravigliarsi se la società civile, nel suo storico processo, sviluppa una potenza centrale, che gradatamente consegue i caratteri di *capo* dello Stato, e trasforma in conseguenza le relazioni organiche di tutto il corpo sociale. Può bene avvenire, com'è seguìto di fatto, che un tale esplicamento passa il segno, e quest'organo necessario esagera tanto la sua importanza da usurpare per sè solo le funzioni e la vita di ogni altro; ma questa condizione morbosa, mi si lasci dire, del corpo politico, avvegnachè si abbia a correggere e curare con gran studio, non toglie alla testa e al cervello il suo naturale valore, la sua organica preminenza, in cui deve durare e vivere, guarita che sia la società da quello stato d'ipertrofia cerebrale che si addimanda accentramento.

Or questa preminenza ed egemonia del potere centrale è politica, amministrativa, sociale, penetra insomma ogni parte ed ogni funzione dello Stato. Da ciò anche si conferma la erroneità già avvertita di quella separazione che vuole introdursi fra la libertà politica e l'amministrativa, e il doppio accentramento che ne consegue. Un centro vero non è un centro a metà: tutt'i punti della sfera emanano da esso e vi convergono, senza eccezione; e chi pone certe divisioni non si è fatto ragione a bastanza della natura reale di uno Stato.

Le istituzioni centrali e gli organi corrispondenti, o la gerarchia, deono essere di suprema importanza; ovvero le prime sedi nell'indirizzo politico, amministrativo e sociale rappresentano gli organi più nobili, più spirituali e perfetti di tutto il corpo dello Stato. In fatti è nel centro che si stabiliscono le istituzioni legis-

lative, i consigli e i tribunali supremi, ed è colà che il governo si esplica, e s'inizia la più alta amministrazione.

Restringendoci a dir di quest'ultima, e lasciando stare ciò che riguarda la legislazione o la giustizia, le forme organiche che si svolgono nell'amministrazione centrale, e che verremo disaminando, sono: il Re, i Ministri e i ministeri, il Consiglio di Stato, e i varii agenti secondarii della gerarchia centrale.

Trattando della pubblica amministrazione, sono alcuni che tralasciano di far parola del Re. La singolare dignità e autorità di lui, la inviolabilità e irresponsabilità della persona e degli atti lo traggon fuori, sembra a costoro, da quell' ambiente ove si muove, opera e si coordina al resto ogni organo ed ufficiale pubblico. Il re non è un amministratore, a dire il vero; e se il dritto politico se ne occupa, per serbargli il suo posto d' onore supremo, par quasi un abbassarlo il metterlo in ischiera col resto della gerarchia civile. Se il re non governa ma regna, si potrebbe dire da costoro, tanto meno amministra, ed il dritto amministrativo non ha nulla a vedere nelle prerogative e negli atti di un principe, che, solo nello Stato; non dà conto del fatto suo in modo veruno.

Nondimeno, e senza punto scemare la dignità e il grado altissimo o unico che spetta al Re, anzi appunto per meglio stabilirlo e dimostrarlo, noi vogliamo toccarne brevemente. S'egli non è un amministratore comune, noi vogliamo vedere se tuttavia e come entri nella pubblica amministrazione; e soprattutto ci avvisiamo di parlarne per dileguare non pochi equivoci sulla sua autorità ed azione pubblica, i quali sotto specie di sollevarlo in una regione quasi celeste, tendono a snaturarlo e distruggere.

Il re feudale aveva, come ogni altra potestà, un carattere patrimoniale, si legava anzi al dominio geografico da lui tenuto che alla funzione esercitata o da esercitare nello Stato; o, per dir meglio, non v'era ancora uno Stato verace, svolto ad unità personale ed organica. Non vo' già dire che nell' apparente contraddizione delle autorità, nello slegamento degli organi diversi e delle istituzioni un certo nesso interiore non vi fosse, e che anche in quel sistema il vassallaggio, la fedeltà, il servizio militare ecc., non significassero una reale diversità di natura sociale tra il principe, i

baroni ed ogni altro potere del tempo. Ma in verità si può dire che questo vincolo interno era ancora troppo ascoso, troppo di frequente contestato, e in una forma, se si vuole, piuttosto di sentimento nei popoli, che riconosciuto dalla ragione universa. La monarchia feudale, fondata nel *possesso*, teneva della natura di questo, non era ancora *proprietà* di possedere; le mancava, o meglio non avea trovato, il *titolo* del suo possesso.

Nel secolo decimoquinto, o in quel torno, dove prima dove poi, la feudalità cede il campo, e un'èra nuova comincia per gli Stati.

Quel nodo interiore, di cui toccammo, e che pure conteneva dentro l' unità nazionale, si palesa e si afferma. Lo stato si sente e si vuole come unica e vera persona: gl'incagli a questa trasformazione sono tolti via; una coscienza generale si risveglia e si fa rappresentare da una potestà esistente già, ma ora conscia anche meglio della sua missione, la monarchia.

La differenza tra gli Stati feudali e i moderni è quella insomma della spontaneità e della riflessione: dall' essere si passò alla coscienza di essere, e il famoso detto, *lo Stato son io*, importa che questa coscienza si era determinata nel principe.

È assai comune l'abito di guardare il passato con gli occhi di oggi, e di pretendere da certi periodi storici quello che ora solo è possibile e sappiamo per buono e giusto. Quella formola che oggi sarebbe la massima di un despota, fu allora profferita da un uomo, che la Francia quasi unanimemente tenne per grande, amò e riverì, e che la storia loda anche adesso come il vero fondatore dell' unità e della grandezza francese.

Quella formola tuttavia era falsa, presa assolutamente, a quel modo che sarebbe falso l' affermare che la *testa* o il *cervello* è tutta la *persona*. Luigi XIV fu razionalista senza saperlo, con tutto che rivocasse l' editto di Nantes ; giacchè tanto vale, mi pare, il dire che il re è assolutamente lo Stato, quanto che la *ragione* assolutamente è l'*essere*.

Questo concetto della monarchia *assoluta* fu del resto comune al continente civile europeo. Era la massima pagana del giureconsulto imperiale *Quod principi placuit legis habet vigorem*, che facea di nuovo capolino nel mondo e si lasciava accettare in pieno

Cristianesimo. La sola Inghilterra, dove pure i due Carli e Giacomo II tentarono di porre in atto quella dottrina, la combattette valentemente, e mantenne, si può dire, una politica cristiana.

La nozione del re, nelle monarchie assolute, (dico *assolute* e non *pure*, per distinguere la forma guasta dalla normale) è facile a determinarsi. Benchè delle leggi vi sieno, la sola volontà del principe basta a mutarle ; benchè dei ministri lo consiglino, aggiungano il loro nome ai suoi atti, spediscano i negozii dello Stato ; sono in fondo braccia allungate della sua potenza, e organi più o men passivi del suo arbitrio, nè rendono conto che a lui. Egli li cangia senza altro criterio che il suo volere, e si serve di altri più docili a' suoi cenni. Il governo è del Re, tutto è del Re, l' autorità è una cosa personale. Si è usciti da una potestà di forma patrimoniale, e si è sostituita una potestà di forma *arbitraria.*

Se il re rispetta la legge e la giustizia, se vuole il bene del suo popolo, se si circonda di uomini degni e ne ascolta i consigli, tutto ciò è anche un fatto volontario. Non si può negare che vi sieno stati de'principi assoluti, grandi e benefici; ma i pregi eran dovuti alla persona, o meglio all' uso che quella persona faceva dell' arbitrio contenuto nella dottrina della sovranità, retto e ragionevole. È noto il detto di Alessandro I di Russia, il quale a Madama di Stael che lo adulava dicendogli valere egli solo una costituzione, rispose: Io non sono, o Madama, che un fortunato accidente per i miei popoli.

Il governo dei principi assoluti ha finito col partorire dei mali politici e morali, da cui i popoli furono quasi generalmente commossi. I rivolgimenti politici han cercato quando di annullare e quando di limitare quel potere abusato; e poichè l'indole del tempo in cui viviamo è che una dottrina presegga sempre, in modo esplicito e riflesso, alle opere della vita pratica e sociale, la teoria dei *costituzionalisti* cacciò di sella l'altra già invalsa e condannata degli assolutisti, circa il regio potere.

Il governo del re assoluto, si è detto, è arbitrario e personale; il reggimento costituzionale tende appunto a comprimere quell'arbitrio e trasformare quella persona in una idea o istituzione. La monarchia dee diventare inoffensiva : della forma monarchica,

della ereditarietà di quel potere, della sua inviolabilità bisogna prendere il buon lato, ed evitare il cattivo. Il quale effetto si ha dall'applicazione del principio dell'*incapacità di azione* del principe.

In virtù di questo principio si stabiliscono dei *limiti* alla regia potestà, che ne debbono contenere le esorbitanze ed *equilibrare* la forza. Così le funzioni legislative sono divise tra lui e le Camere, le quali anche fra loro si limitano e si equilibrano; il potere esecutivo, mentre gli appartiene interamente, è in tutt' i casi limitato dalla istituzione di ministri responsabili che controfirmano i suoi atti. Egli nomina i giudici, ma questi si rendono da lui indipendenti per mezzo della inamovibilità; ha il comando degli eserciti, ma la guardia nazionale serve di contrappeso all'abuso di questa prerogativa e di palladio alle libertà, ecc. ecc.

Questa incapacità di azione nel Principe è stimata una *finzione* legale, che lasciando in piedi l' autorità regia, la rende innocua. La qual finzione ha trovato in Francia una formola notissima: *il re regna e non governa.* A che serve la potestà regia, secondo questa formola? A occupare una sede, che lasciata vuota ecciterebbe ambizioni e tumulti nello Stato; a impernare il moto di tutta la società intorno a un centro, il quale può così senza collisioni e violenze piegarsi ai voti delle maggioranze, accompagnare l'opera attiva dei Ministri, soddisfare insomma al bisogno del governo *impersonale.*

A dire il vero, questa teorica è un passo innanzi del concetto monarchico; ma fondata com'è sopra una finzione e sopra la dottrina dei *limiti*, è tuttavia estrinseca, inorganica e negativa. Se le restrizioni costituzionali della potestà regia sono vedute come opposizioni e come limiti, di necessità segue o che la resistenza di questi limiti vince la espansione di quella, o le sottostà. Questa è legge di ogni meccanismo. Nel primo caso quell'autorità è annullata, nel secondo è annullato il limite, ossia la guarentigia. L' equilibrio non è guari possibile, perchè le società stanno in un moto perenne. Le rivoluzioni o *i colpi di stato* sono, dunque, le conseguenze pratiche di quella teoria negativa e meccanica applicata al vivente organismo degli Stati; e la storia di quasi un secolo oggimai sta lì per darne la pruova.

Trasformare la teoria negativa della monarchia in positiva, e, in cambio di più parlare di limiti, di contrappesi, d' incapacità e finzioni legali, stabilire la *funzione organica* del potere regio nello Stato, anch' esso considerato come organismo, è un restituirgli la dignità propria e il valore, e avviarsi a ricomporre la società sotto forme in cui la libertà non si tenga per nemica dello ordine o questo di quella.

L'autorità regia è necessaria allo Stato, come il volere e la coscienza personale, all'uomo individuo. Essa è la individualità *concreta* dello Stato, la sua unità reale e centrale. Nelle repubbliche questa unità non manca, ma è il *voto* della maggioranza sovrana, comunque si organizzi questa maggioranza. Ora questo voto ha ancora una forma astratta e collettiva. La coscienza del passato che si lega al presente e guida il corso sociale al suo fine a venire manca ancora di una incarnazione concreta ed ultima, che è la persona, individuale, fisica. I presidenti nelle repubbliche sono dei monarchi iniziali, si potrebbe dire, benchè in verità la monarchia cessa di esser tale se è subordinata a qualche altro potere o se emana da una fonte di potere superiore. La sua essenza di centro non consente che essa nasca dalla sfera ma piuttosto la sfera esce da lei ; la sua qualità sovrana non si piega, senza distruggersi intimamente, a niun altro potere legale dello Stato. *Prima sedes a nemine judicatur*.

Conformemente a questa sua natura di centro, mentre dal re emana ogni potere nello Stato ed ei ne rappresenta la continuità, la unità e identità personale, egli non è lo Stato o tutto lo Stato; nè lo Stato è per lui, per il suo benessere o capriccio particolare, ma egli è per lo Stato. E qui si noti che lo Stato non è il popolo, secondo che tuttodì si confondono ; lo Stato è il corpo organico politico, i cui elementi sono il popolo, i *migliori* del popolo, e il re. Nelle monarchie, dunque, il re è per lo Stato e non per il popolo; il suo potere gli viene dalla natura dello Stato e non dal volere delle maggioranze, e se questa forma s'introduce nella storia come plebiscito, non è mai il popolo la sorgente giuridica della sovranità, nè mai il re se l'appropria.

Il re quindi non è al di sopra della legge, fuori della legge o

dello Stato, ma indivisibile dalla legge e dallo Stato per una incorporazione e compenetrazione organica. Poichè nessuna legge può esservi a cui egli non partecipi e dia valore di legge, così nessuna legge può mutarsi a suo arbitrio. Il re e la legge stringono come un nodo maritale indissolubile, e la vita dello Stato non è che il prodotto di questo connubio.

Laonde si può dire coi costituzionalisti che il re è sempre temperato nell'esercizio del suo potere, a quel modo che il cervello è condizionato e *limitato* da tutte le altre membra, e la coscienza è il risultato armonioso di ogni facoltà distinta dell'uomo. Sennonchè i limiti, non che essere opposizioni soltanto e resistenze reciproche, sono convergenza di organi a un fine unico, ed armonia del tutto, rappresentata dall'unità cosciente e volente.

Perchè il dritto diventa legge dello Stato, e il re la vuole e dee volere se è giusta, ne segue la massima inglese che il re non può far torto (*the King can do no wrong*), ben diversa dall'altra di un re che regna e non governa. Se la legge è *storicamente* ciò che v'ha di meglio, è il *dritto* e la verità nella sua forma certa e positiva, il re che sanzionandola la fece sua è inerrabile al modo che è inerrabile la legge, cioè legalmente.

È manifesto da ciò che la *sanzione* di *ogni* legge spettando al Re, e tutt'i varii poteri dello Stato subordinandosi alle leggi, ogni potere in fondo emana dal Re, e nessuno può sfuggirgli veramente di mano, senza sfuggire medesimamente alla legge; cioè mancare della sua essenza di potere legale.

Il Re, dunque, come stretto alla legge, e come coscienza attiva dello Stato ha un'azione *positiva*, penetra in tutti gli atti della vita pubblica, e in lui riesce ogni potestà e funzione pubblica. Se gli Statuti espressamente lo chiaman *capo* del potere esecutivo, non è a credere ch' ei non sia capo altresì nel far leggi e giudicare. Infatti la sola sanzione sovrana dà essere di legge alle deliberazioni delle Camere; e la magistratura investita delle sue funzioni dal Re, le esercita nel suo nome (1); si eseguono i suoi giudicati dai

---

(1) In Inghilterra il Re si reputa presente in tutte le Corti del Regno, e quando egli produce querela per mezzo dei suoi ufficiali, non può mai es-

pubblici uffiziali e dalla forza dipendente dal Re; e nella giustizia penale, dove il giudizio è di natura pubblica e non privata, il dritto di grazia è serbato al Re, come al primo e sommo giudice nello Stato.

Questa penetrazione della potestà regia sovrana in tutti gli organi della sovranità non importa esercizio particolare e proprio della funzione di ciascun organo. Ma il re vede, vuole e giudica tutto da quella sede eminente e privilegiata per cui tutto in modo più o meno immediato deve passare.

Certo, se nessuna legge, regolamento o decreto, e nessuna pubblica funzione s' istituisce senza di lui, è innegabile il suo intervento e la sua azione positiva in ogni atto che riguardi la politica, o l'amministrazione pubblica.

Le persone dei ministri possono cangiare, i parlamenti si sciolgono e riconvocano, i pubblici ufficiali si depongono, le leggi stesse si succedono alle leggi; ma in questo moto perenne di persone e di cose, il Re solo permane stabilmente e raccoglie nella sua coscienza l'indirizzo di quel moto vario, e ne contiene le diversioni dal fine dello Stato. La stessa morte della persona del Re non è che traslazione della corona (*demise of the crown*), giusta la bella espressione inglese; o, come si dice altrimenti, il Re *non muore mai*, anche se cangino le dinastie. Uscirebbe dai confini del mio tema (se già non pare a qualcuno che trattando dell' amministrazione pubblica io abbia troppo discorso della natura e proprietà dell' autorità regia), il vedere come il re concorra a fare le leggi e debba concorrervi, per la sua stessa indole di capo dello Stato, insieme coi rappresentanti del popolo e con gli elementi eletti della società. Ma nata che è la legge, poichè il re la volle e sanzionò, questa volontà che permane, fino a che la legge non si rimuta, lo fa capo del potere esecutivo e della pubblica amministrazione in generale. Com'egli penetri in tutta questa vita sottoposta

---

ser messo fuori causa, o pronunziarsi la contumacia. Un atto di *non vult prosequi*, o, secondo il nostro linguaggio, una dichiarazione di non esservi luogo a procedimento, può invece metter fine al processo. (Vedi tutta questa teoria nel Blackstone, I.).

e come debba operare, senza punto alterare la organica natura dello Stato, è ciò che si vede partitamente in ogni branca dell'amministrazione; ma qui è bene, per terminare il discorso sull'azione generale del Re, amministrativamente considerata, di aggiungere qualche altra osservazione.

Se il re nomina a tutte le cariche dello Stato, sarebbe errore il credere che questa prerogativa gli appartenga nel suo privato vantaggio, o ch'ella non sia limitata razionalmente dalla natura stessa della sua potestà e dalla natura dello Stato. Il re è il *Sovrano*, è il solo Sovrano nel reggimento monarchico, checchè se ne pensi anche da chi ammettendo il potere regio lo crede diviso da altri, perocchè la sovranità è unica e incomunicabile: ma il re non è lo Stato. Lo Stato solo veramente ha dritto di essere, e storicamente non è possibile che cessi, come non può cessare la sovranità; ma questa può risedere nel popolo o nei Senati o in un re: chè non sono a scambiare le *forme* di Stato con l'idea di esso o della Sovranità.

Ora lo Stato, per la sua organica natura, se ha un cervello che lo guida, ha bisogno pure di organi che lo servano, di cui ciascuno ha proprio essere e funzione e libertà di moto, benchè connessa col resto. Come le nostre membra dipendono dal cervello, ubbidiscono ai suoi cenni, ma non per vantaggio del cervello, anzi per quello di tutta la persona e dei nostri fini personali; gli ufficiali dello Stato sono tutti investiti dal Re, dipendono da lui, si può dire che servono a lui, ma ad un tempo insieme con lui servono allo Stato; anzi in tanto servono a lui in quanto deono servire allo Stato.

La voce dello Stato essendo la legge, questa può, essendo il bisogno, organare con più precisione quelle membra varie che sono i pubblici ufficiali e i corpi amministranti, senza offendere la regia prerogativa. Nel silenzio della legge, è bene il re che ha dritto di fare in sua vece, mercè regolamenti e decreti; ma questa facoltà non gli viene che dalla mancanza di una legge e dal bisogno che ha lo Stato di pure organarsi e vivere. Onde si vede storicamente che la magistratura ha acquistato di mano in mano le sue guarentigie organiche, che la milizia, benchè strettamente

dipendente dal re, ha ottenuto pe' suoi membri una certa inamovibilità del grado, dei dritti certi a soldi, pensioni ed onori ecc.

Nulla vieta dunque che anche nel resto della pubblica amministrazione quel dritto di *nomina a tutte le cariche* venga regolato, disciplinato, contenuto in certi legali confini. Ciò non è un *limitare* la potestà regia, un contrabbilanciare il potere esecutivo,benchè gli effetti importino anche questo ; ma è invero uno sviluppare organicamente lo Stato, un recare sempre più l' autorità regia al compimento del suo fine, che è di vivere per lo Stato e con lo Stato. Così è salva la libertà di tutti e quella del re massimamente ; al quale la teoria dei limiti, dei contrappesi e delle guarentigie per difesa delle libertà, dee parere un' ingiuria organata e un preservativo irriverente contro le presunte sue macchinazioni a danno pubblico.

Il re non può che volere insieme con gli altri che lo Stato abbia quella organizzazione che meglio lo aiuti ai suoi fini ; e solamente potrà vigilare per il bene dello Stato, di cui egli è tanta parte, che i propri dritti della monarchia, ossia la libertà propria di azione costituzionale, non sia usurpata ed offesa da altro organo dello Stato, sotto colore della libertà di quell' organo o potere.

Costituire insomma i pubblici ufficiali e i varî servizî amministrativi nella loro organica forma e con la propria loro libertà, di accordo col fine dello Stato e col dritto del Principe, come capo del potere esecutivo, è un discentrare organico e fruttuoso l' amministrazione pubblica, senza ledere le prerogative del governo e la unità del centro. Così la burocrazia, dal ministro fino all'ultimo agente, si trasformerà in ispeciale magistratura, e si ridurrà nel numero e nelle funzioni a salutare parte dello Stato. Il progresso dell' amministrazione pubblica, tanto legato al progresso della libertà vera e ordinata, sta insomma, a nostro giudizio, nello stabilire con leggi norme certe ed efficaci a quel dritto di nomina alle cariche e alla costituzione dei pubblici servizî. Lo Statuto ha parlato del dritto del Re di nominare, e questo dritto è inviolabile ; ma le condizioni di età, di capacità, di durata, di progressione organica, di onori, dritti e pene, di responsabilità e subordinazione ecc., sono lasciate alle leggi a venire.

Una legislazione cosiffatta conferirà più che altro ad uscire dalle tenzoni e dagli arbitri, di cui sono teatro le moderne società; e noi ci studieremo d'indicare i nostri desideri in ciascuna parte dell'amministrazione che verremo esponendo.

CAPO III.

DEI MINISTRI.

Al fastigio della gerarchia è il re: immediatamente a lui sottoposti vengono i ministri; di cui l'ufficio, le attribuzioni e le forme di azione prendiamo a considerare.

Si usa dire da parecchi che i ministri sono i *delegati* del re, al quale appartiene il potere esecutivo. È un modo simile a quello che adoperò la costituzione francese del 91, dicendo che il potere esecutivo era *delegato* al re, ma per essere esercitato sotto la sua autorità dai ministri o agenti responsabili.

Qui la delegazione s'intendeva fatta dal potere sovrano risedente nel popolo; lì la delegazione significa un'autorità emanante dal principe, una procura data ad altri, una funzione non voluta o potuta compiere da sè, epperò rimessa ad una o più persone.

La teorica della delegazione o del mandato, che fa tanto giuoco per alcuni nel dritto pubblico, è erronea essenzialmente.

Il re, è vero, nomina e revoca i suoi ministri, e benchè l'uso e la natura del reggimento rappresentativo temperi anche in fatto questa prerogativa, il re non è *legalmente* astretto a scegliere da questa o quella camera i ministri. Tuttavia, scelti ch'ei li ha, essi non sono suoi delegati, nel vero senso di questa voce.

Mi par chiaro che di delegazione non si poteva parlare che nelle monarchie assolute, dove veramente i ministri non pure ricevevano dal Re il grado, ma ancora le attribuzioni. Un principe assoluto è tutto quello che questo epiteto racchiude; cioè a dire è non solo la fonte di ogni autorità, ma ogni altra potestà di fatto nello Stato non fa che riceverla per delegazione da lui. Anche i re assoluti, a dire il vero, hanno ufficiali e ministri e consiglieri; ma ei

non sono per sè, sì bene per altri; sono braccia del re, il quale stima di servirsene ad allungare le sue, per non volere o non sapere farne di meno; ma farne di meno gli è possibile, secondo il concetto stesso della monarchia assoluta (1).

Ma nella monarchia temperata costituzionalmente la cosa è ben diversa. Se il re nomina e revoca i ministri, cioè le *persone*, egli non può abolire l' *ufficio*, o passarsene. Per noi, l'articolo 67 dello Statuto dichiara espressamente che niun atto del governo ha vigore se non porta il nome di un ministro responsabile.

Ogni atto del re, l' esercizio di qualsiasi sua prerogativa, ha bisogno necessariamente del concorso di un altro agente o ministro. Questa controfirma non è di autenticazione dell' atto, cioè non serve solo a dimostrare che esso contiene la volontà del re; ma è di *validazione*, cioè concorre come elemento integrante dell'atto, perchè ei divenga obbligatorio ed efficace.

Questo concorso negli atti regii e la conseguente responsabilità dei ministri, restando il re esente da ogni censura, ha dato pure luogo ad equivoci e si è stimata un' utile finzione.

I re errano, si è detto, come tutti gli uomini e dovrebbero giudicarsi; ma mette bene, per sicurezza e stabilità dei regni, di non domandar loro mai conto, e rivolgersi ai ministri, i quali stanno così mallevadori per sè e per quelli. È una finzione necessaria alla monarchia costituzionale.

Ora nè io credo che la sia una finzione, nè ci sarebbe giustizia verso i ministri se, quasi nuovi *cirenei*, portassero pena di fatti non proprii. Il re ci venne chiamato la coscienza dello Stato; ed egli infatti ne ha gli attributi. Esso è inviolabile, come la coscienza, cioè non dà conto ad alcun potere della terra dei suoi atti; il

---

(1) Enguerrando di Marigny, sopraintendente delle finanze sotto Filippo il Bello, per quelle gelosie e trame di corte solite, fu chiamato in giudizio dal successore e figlio Luigi. Per tutta difesa l' imputato disse al re: « La mia causa, o Sire, era quella del vostro stesso padre defunto; se io « avrò torto, sarà egli che ne risentirà il contracolpo. *Come ministri di* « *re, noi non ne siamo che i piedi o le braccia* ». E invero, per ministro di re assoluto, aveva ragione.

che non menoma o toglie la sua imputabilità morale di uomo e di re. Se la sovranità risedesse in un' assemblea, in un Senato, in Efori, in un comizio popolare, sarebbero anche gli atti di questi incensurabili e sacri. Non v' è in ciò finzione nè tornaconto politico, ma l' idea stessa del potere sovrano lo esige.

Già ci siamo dichiarati circa la formola usata, *il re regna e non governa* ; ma anche ad accettarla, si può chiedere a ragione che significhi *regnare* e che *governare*. Dev' essere una cosa positiva, una funzione dello Stato, anzi la più maestosa funzione questo *regnare*, proprio del Re. Ora la speciale funzione del Re, positivamente considerata, è di sopravvegliare e di assentire a tutto ciò che guida lo Stato al suo fine. La suprema ispezione gli è propria ; la volontà è divisa da un ministro. Ma in quanto la volontà rimane atto interiore, non è imputabile che moralmente : lo Stato non può essere leso che da un atto di volontà manifestatosi e recato ad effetto. Questo secondo lato appartiene in proprio al ministro, e perciò egli solo ne dà conto. Il re non esegue, benchè sia capo del potere esecutivo : egli *vuole* una legge, una grazia, una guerra e simili. Perchè la sua volontà si effettui, dee persuader un ministro, che concorrendo al volere lo metta in opera. Qual finzione o transazione con la verità si trova in ciò ? Il re vede e consente ; il ministro consente ed opera : ecco tutto. Quegli atti interiori che nell' uomo individuo quasi non si avvertono, tanto ei sono prossimi e connessi, nella più ricca personalità dello Stato sono due distinte istituzioni, cioè il re e il ministero.

La funzione di quest' ultimo è però organica nella monarchia temperata, essendo necessaria. La nozione del ministro è dunque questa: di agente supremo responsabile, nominato dal re, che sotto la sua autorità esercita un ramo del governo e dell'amministrazione dello Stato. È agente supremo, diciamo, è il primo e vero *agente*, perchè il re come capo e sovrano, pensa, vede, vuole tutto, ma non ha *azione esterna* sua propria : là dove comincia l' operazione legale, comincia altresì la legale imputabilità.

Si è disputato da molti sui confini di questa imputabilità, e tutti sanno le difficoltà incontrate per sottoporre a una legge la responsabilità ministeriale. Quanto ai confini, si può dire brevemente

che tanti ne ha quanti la stessa azione ne comporta. Un ministro può fare il male non pure scrivendo, ma con gli ordini orali, con le colpe, con la negligenza, perfino col silenzio. Niente adunque sfugge alla responsabilità.

Ma quanto alla difficoltà di determinarla nella pratica, le cagioni sono varie, e tra le maggiori vi è lo stemperato e innaturale abuso che se n' è fatto. Qui veramente le funzioni legali abbondano e sono contrarie a verità. La responsabilità ministeriale ha assorbito tutto e presume di coprir tutto. Una gerarchia vi è, ma più di nome che altro, perchè tutt' i gradi subalterni si fondono e si riparano all' ombra del ministro. Osservate l' ordinamento centrale e locale. Nel primo ogni ufficiale,alto o basso dei ministeri,ha una funzione più o meno determinata, ma non pubblica, non propria, non libera perchè non responsabile. Dal commesso a un direttor generale tutti servono a un ministro, il quale dee risponder per tutti, e annulla in fondo la persona e l' ufficio di tutti. Nella gerarchia locale, la *garentia* conservata ai prefetti, sottoprefetti e sindaci non permette procedimento giudiziario contro nessun agente, se prima un ministro in fondo non l' autorizzi.

La responsabilità di tutti gli agenti dell'amministrazione è sola verso i ministri, i quali sono responsabili verso le Camere. Ora quest' unica garentia è, come già avvertimmo, insufficiente; e l'assorbimento dei varî gradi gerarchici e la responsabilità di tutte le funzioni esecutive concentrata in un solo agente supremo è disorganica per natura, ingiusta e impossibile nella pratica. Un cosiffatto concentramento, al quale nessuno pensa quando si parla di discentrare, è la più profonda differenza del reggimento dei paesi continentali dall' Inghilterra, dove il *self-government* ha per cautela intrinseca la diretta imputabilità di ogni agente, sia *constabile*, o sceriffo, o *coroner*, o ministro e consigliere privato del Principe. So bene che questa è la più delicata questione che possa muoversi in politica e in amministrazione negli Stati moderni, anche retti a libere forme, e soprattutto le riforme per questo capo so che non possono avvenire se la magistratura non è posta in una condizione di grande e vera indipendenza, circondata dall' ossequio e giusta stima dell' universale. Ma è qui appunto che, a guar-

darla bene, stanno i germi di una libertà salda ed efficace e della prosperità amministrativa.

Senza punto rompere i nervi al governo, anzi rafforzandolo conciliarlo con la libertà di tutti gli ordini e di tutte le funzioni nello Stato, è appunto il problema del tempo; e nel trattare massimamente della burocrazia e delle sue norme, ne avremo a riparlare. Certo è che oggi il potere assoluto del principe è passato in gran parte nei ministri. Il ministero è pervenuto a ottenere una funzione organica e costituzionale; ma gli organi sottoposti sono tuttavia assorbiti e condensati in lui. Secondo l' ufficio proprio di ciascuno, dovrebbe studiarsi il modo di conferirgli la libertà di azione e la conseguente e pubblica responsabilità. E qui veniamo a determinare l' ufficio o la sfera di azione di un ministro.

Esso ha una doppia funzione, politica e amministrativa, ma la prima predomina. La sua natura di organo supremo e centrale del potere esecutivo, il suo concorso agli atti di ogni specie del Re, le sue relazioni col Parlamento, e soprattutto la instabilità della carica, circoscrivono le sue funzioni all'indirizzo governativo. Nelle nostre società, dove l' analisi del lavoro ha moltiplicato le classi e le professioni, un ottimo amministratore non s' improvvisa, e la permanenza nella direzione di un pubblico servizio è (serbate tutte le altre condizioni) una condizione primaria di capacità a ben adempierlo.

Nulladimeno, anche in amministrazione, per que' legami che la stringono alla politica e all'indirizzo generale di tutta la vita sociale, e per la loro qualità di supremi agenti centrali, i ministri iniziano il moto amministrativo e lo raccolgono nel ritorno ch' esso dee fare di necessità al centro. Siccome, per seguire il linguaggio di uso, il re regna e non governa, se non in quanto ha la eminente ispezione del governo e lo indirizza insieme coi ministri; questi alla lor volta governano, ma non amministrano propriamente, se non in quanto hanno la suprema direzione e la continua vigilanza di tutta l' amministrazione sottoposta. Però il Parlamento ha sempre da chiedere a loro il conto di qualche atto della pubblica amministrazione; ma se la responsabilità fosse meglio ordinata e ripartita, non sarebbe quasi mai *questione di gabinetto* o di op-

posizione politica una interpellanza di questa natura, giacchè il ministro lascerebbe giustamente l'inferiore accusato alla sua propria imputabilità.

Secondo la natura dell'ufficio ministeriale, le sue attribuzioni amministrative possono ridursi a tre categorie generali, cioè: ad atti di alta amministrazione, di vigilanza e controllo, e di giurisdizione.

I. Come amministratori supremi, posti all'apice della gerarchia, essi sono i primi ed immediati esecutori delle leggi dello Stato. E però imprimere il moto e dirigere, sì nel centro e sì nel resto della gerarchia, i pubblici servizi per attuare le leggi, è una delle precipue facoltà dei ministri. Laonde essi sono in assidua corrispondenza con gli agenti pubblici subordinati, loro commettono dei servigi, gl'indirizzano nell'opera, risolvono i dubbi che questi lor muovono, stanziano delle regole, perchè la legge sia osservata e concretata universalmente; fanno insomma quanto è bisogno acciò la vita e l'armonia dell'amministrazione si mantenga e la legge sia fedelmente eseguita da tutti gli organi dello Stato.

In questa lor qualità di alti amministratori, essi curano la gestione economica di tutto lo Stato. Per la qual cosa, con le forme richieste, stipulano nell'interesse dello Stato i più importanti contratti ed obbligazioni, fanno concessioni di pubblici lavori ed appalti e forniture. Liberi e responsabili come sono, il pubblico danaro è messo a loro disposizione dalla legge; e nessun altro pubblico ufficiale, che non sia da loro o dalla legge stessa delegato, può fare uso di questa gelosa attribuzione. Sono essi così gli *ordinatori* superiori di quelle spese che concernono il proprio ministero; e vedremo a suo luogo più precisamente che importi questo carattere di *ordinatore*.

II. L'altra facoltà di vigilare e controllare le amministrazioni inferiori loro è propria, atteso il bisogno di accordare in un centro unico la varia azione dei membri organici dello Stato, e di esaminare se la legge che a tutti presiede venga osservata da ciascuno in particolare. Perciò alcune deliberazioni di collegi e amministratori inferiori non han valore se non sono prima vidimate o approvate dal Ministro, com'è per alcuni atti dei consigli provinciali, o comunali, e delle opere pie.

III. Quanto alla giurisdizione, non si può negare che essi emettono delle decisioni sopra reclami ed affari sì dei privati come delle pubbliche amministrazioni. Se a cosiffatte risoluzioni non si voglia dar nome di giudizi, mancando spesso le forme proprie di questi, non possono confondersi tuttavia con gli altri atti di amministrazione. Tali sono, ad esempio, le risoluzioni sopra i ricorsi fatti al Re, esaurite che sieno le vie gerarchiche, e in ispecie le decisioni del Ministro della Guerra in materia di esenzione dalla leva.

Le attribuzioni testè noverate dan luogo a diverse forme di atti, che hanno un valore diverso.

I Ministri partecipano a tutti gli atti regi, cioè a qualunque legge, regolamento e decreto, o altra forma di proclama o di ordine che possa prendere la regia volontà. Ma le leggi e i decreti in generale han d' uopo sovente di essere dichiarati e condotti alla più minuta esecuzione. Questa esecuzione, commessa dal Re stesso al ministro, sviluppa in costui una secondaria forma di attività, quali sono le *note* e decreti ministeriali, le *istruzioni* o le *circolari*. Ciascun ministro, nel giro della pretta esecuzione di quelle leggi e ordini reali, può dirigere, ordinare, schiarire, accordare insieme l'adempimento di essi tra le autorità inferiori. O che il ministro si rivolga a un agente e per un caso determinato, mercè note e istruzioni, o che diffonda a tutta una serie di agenti una istruzione, detta perciò *circolare*, per chiarire una legge o organizzare un servizio pubblico ; quello che importa esaminare è il valore di questi atti e la loro forza obbligatoria e legale.

Ora, nessuno dubita della forza obbligatoria per tutt' i cittadini delle leggi, e dei regolamenti e decreti reali conformi alle leggi ; sì che i tribunali son tenuti a ricorrervi ed applicarli.

Ma quanto alle note e istruzioni ministeriali, una giurisprudenza stabilita nel Belgio esime i cittadini e i magistrati dall' osservarle (1).

---

(1) La decisione del giudice che non contravviene se non a una circolare amministrativa non può dar luogo a cassazione (Cass. bel. 18 ottobre 1851).

E la differenza è giustissima: perchè il Re solo essendo il capo dello Stato, il Sovrano, tutto ciò che non è *sanzionato* dalla sua volontà non può divenire la volontà generale e legale.

Le istruzioni dei ministri, per autorevoli che sieno, non hanno che un valore dottrinale, come qualunque autorità che non sia imperante e pubblica. Sotto questo rispetto e nel giro speciale di una provincia o comune, hanno maggior forza degli atti ministeriali un ordine del prefetto o un regolamento municipale di dazii.

Ma che si dirà, riguardo agli agenti ed amministrazioni gerarchicamente subordinati? Certo, tutta la connessione organica del potere esecutivo sarebbe rotta, se gli ordini partiti dal centro non si eseguissero fedelmente e con tutta prontezza. Le note e istruzioni ministeriali hanno forza obbligatoria verso gli agenti ed amministrazioni pubbliche sottostanti; e un impiegato non può esimersi dall'applicarle, se già non creda di rinunziare all'ufficio.

Tuttavia questo principio verissimo in generale trova altresì una eccezione legittima, quando nella forma o nella sostanza l' atto ministeriale apertamente contraddica alle leggi dello Stato. I pubblici ufficiali sono legati da un giuramento alla osservanza delle leggi, e ciò non è una pura formalità. I ministri non hanno che un potere istituito dalle leggi stesse, e se sconfinano, fanno opera arbitraria di uomo particolare, non di ministro; e però non possono comandarne l'osservanza. Ma in pratica non è meno vero che la poca indipendenza fatta agli organi dell' amministrazione pubblica, e la totale soggezione loro ai ministri, li mette in quei casi supposti nella dura alternativa o di violare i proprii doveri o di rinunziare alla carica ed ai vantaggi che ne derivano; ed è questa condizione di cose che conviene riformare accuratamente, chi voglia introdurre nella *burocrazia* la libertà e la giustizia.

CAPO IV.

DEI VARII MINISTERI.

I ministri, di cui esaminammo l'ufficio in genere, si dividono le varie parti del governo e dell'amministrazione, cioè oltre alle

funzioni comuni, hanno delle attribuzioni speciali a ciascuno dei rami del potere esecutivo.

Prima di vedere come ha luogo questa divisione di ministeri e come si conservi l'unità e l'accordo tra le varie attribuzioni, giova indagare brevemente le origini di questa istituzione, per intendere con quai norme ella siasi condotta al suo stato presente.

In Francia l'istituzione dei ministri si confonde quasi con le origini della monarchia. Ma sotto le prime due razze dei re francesi, allorchè il consiglio del Principe avea tuttavia un carattere familiare e privato, non vi era propriamente de' ministri, ma come de'*notai*, *referendarii*, o cancellieri, il cui ufficio era di contrassegnare o autenticare gli atti del re che si spedivano ai duchi, conti e *missi dominici*. La prima funzione a nascere fu quella dunque di un Guardasigilli, ma ristretta a trasmettere degli ordini ed apporvi un carattere di autenticità.

Sotto la terza razza il Guardasigilli o cancelliere conserva la sua preminenza; ma moltiplicati gli affari e svoltasi l'autorità regia, la compilazione dei *dispacci* fa nascere alcuni segretarii del Principe; fra cui non tarda ad apparire un gran tesoriere, o sopraintendente e controlloro generale delle finanze, come fu chiamato variamente.

Non prima del 1626, sotto Luigi XIII, si può dire che nascessero dei ministri, oltre i suindicati. Certo fino ad Enrico III, (1588), quei segretarii dei dispacci erano come sottoposti al cancelliere e non prestavano giuramento che nelle sue mani.

Prima della Rivoluzione del 1789 i dipartimenti ministeriali non erano che i seguenti: del guardasigilli, il più antico ministro, del controlloro di finanze, la casa del Re, gli affari esteri, la guerra, la marina, oltre un *principale ministro* di Stato, senza stabile dipartimento.

Sarebbe tuttavia errore il credere che la simiglianza dei nomi importasse allora quella precisa distribuzione di potere o di ufficii che si osserva al presente.

Le attribuzioni erano a bastanza confuse, nè classificate come dipendenze naturali di un determinato ramo di servizio. Per esempio, il ministero della casa del Re soprintendeva agli affari

del culto, ai doni e brevetti, ai parlamenti e tribunali di giustizia; il controlloro generale delle finanze aveva nel suo dipartimento i ponti e le strade, le mine, gli ospedali, le prigioni, e il commercio interno; mentre il ministro di marina si occupava del commercio del levante e dei lazzaretti.

Ciò ch'è più notevole ancora si è, che la distribuzione dei carichi avea menato seco una divisione ministeriale del territorio; epperò la casa del Re amministrava l'Ile de France, Soissons, Orléans, il Poitou ecc.; il segretario degli affari stranieri aveva la Normandia, la Guienna, la Sciampagna, il Berry e il Lionese; quello per la guerra, il Delfinato, il Rossiglione, la Franca-Contea, l'Alsazia, la Fiandra ecc.

La Rivoluzione dell'89 si affrettò a riformare questa istituzione. Lo stipendio fu fissato a 100 mila lire, la scelta e la rivocazione data al Re, ma ritenuto pel potere legislativo lo statuire sul numero e divisioni dei dipartimenti ministeriali; si abolì un primo ministro e tutti furono membri del consiglio del Re, cessando la divisione per province dei varii ministeri.

Caduta la monarchia, nel 1794 il ministero fu surrogato da dodici commissioni, nominate dalla Convenzione nazionale, e subordinate al Comitato di salute pubblica, con cui corrispondevano. La costituzione repubblicana del 95, che delegò il potere esecutivo ad un Direttorio, rimise in piedi i ministri, da nominarsi e revocarsi da quello.

Col primo Napoleone, oltre i ministri, si ha la creazione di un *segretario di Stato*, ufficio che a poco a poco grandeggia sugli altri per molte attribuzioni speciali. Contrassegnava gli ordini dell'Imperatore, dirigeva e riuniva i lavori degli altri ministri, faceva da segretario nel gabinetto imperiale, nel fatto insomma assorbiva nelle sue mani i poteri degli altri ed era il vero confidente dei pensieri di Napoleone. La ristorazione del 1814 abolì questo ministero, e i ministri furono tutti costituiti in parità di funzioni.

Questo processo dell'istituzione da noi osservato in Francia si riscontra generalmente con quello avvenuto nei varî Stati del continente, massime dopo la rivoluzione francese. E per darne un esempio, delle trasformazioni a bastanza somiglianti son quelle che

si possono notare nella storia particolare del già Reame di Napoli dai sette grandi ufficii della Corona dei Normanni fino a Carlo III, il quale aiutato dal Tanucci, riordinò quest'alta parte dell'amministrazione e distinse un ministro di giustizia, ne creò un altro per gli affari esteri e ne prepose uno alla pubblica azienda, fino allora diretta dalla Camera della Sommaria.

Ma rivolgendoci all'Inghilterra, la troviamo, come in altre istituzioni così in questa degli ufficii ministeriali, diversa da altri Stati.

Ciò che v'ha di assai notevole nell'ordinamento centrale di quel paese si è che uno degl'istituti più antichi e legali è il consiglio privato del Re (*privy council*), composto dei più ragguardevoli uomini dello Stato, e in numero illimitato (1), con attribuzioni che sono andate a mano a mano restringendosi e scemando d'importanza; ma rimanendo tuttavia il solo corpo costituzionale e riconosciuto come consiglio del Principe. Un ministero, come noi l'intendiamo, si è andato formando, e costituisce il consiglio di gabinetto (*cabinet-council*), il quale nato come un comitato del consiglio privato, non tardò a fondersi come un comitato parlamentare, e attirò in sè moltissime attribuzioni del consiglio privato. Questa trasformazione delle autorità governative, che non mancò di produrre vive opposizioni, fu chiamata una cabala secreta, e dichiarata perfino illegale da un atto del Parlamento, pure per la forza dei tempi e delle cose si tenne in piedi e progredì. Tuttavia anche oggi la istituzione del gabinetto e del potere ministeriale non è riconosciuta dal dritto comune inglese; e i nomi di coloro che lo formano non sono officialmente recati a conoscenza del pubblico (2).

È assai difficile per noi altri del continente, usati alle precise distinzioni e alle classificazioni categoriche, il formarci un concet-

---

(1) Nel 1855 in tutto il Regno Unito si contavano fino a 192 consiglieri privati (V. Fischel, op. cit. lib. III. cap. 2).

(2) Vedi il Macaulay, Storia d'Inghilterra, VII ; e il Fischel, op. cit. lib. III. cap. 2. dove son riferite le testimonianze di vari pubblicisti inglesi che confermano il fatto.

to adeguato di cotesto gabinetto inglese. I suoi membri sono differenti di numero, d'importanza, di nomi e funzioni. Sovente un cangiamento ministeriale trae seco nella caduta da cinquanta a sessanta componenti. È da notare che dove in Francia il ministro guardasigilli fu il più antico dei ministri, il primo ministro in Inghilterra è il lord tesoriere. Ma si andrebbe errati se si tenesse che questi è il reale amministratore delle finanze, come presso di noi. Generalmente in Inghilterra il membro del gabinetto non è che un capo politico, come oggi dicono, e si occupa principalmente delle relazioni della Corona col Parlamento. D'ordinario l'amministrazione appartiene ad altri, che col nome di sottosegretarii o simile, e senza immischiarsi di politica o entrare nel gabinetto, attendono permanentemente ai servizii pubblici. Così può spiegarsi come Canning, alla vigilia d'una seduta della Camera importantissima, prendeva lena leggendo Orazio; e come l'amministrazione inglese proceda regolarmente, nonostante le lotte parlamentari e le vicende dei partiti politici.

L'ufficio di segretario di Stato in Inghilterra è antico; ma le sue funzioni pubbliche, e l'uscita di quasi tutto il gabinetto dal suo seno è assai posteriore. Dapprima egli non avea che una parte secondaria nel consiglio privato, dove curava la compilazione dei dispacci, dopo le deliberazioni prese in consiglio.

Dacchè il sistema del gabinetto s'introdusse e i negozii parlamentari crebbero di numero e di peso, da un solo segretario di Stato si è giunto a cinque, cioè per l'interno, per gli affari esteri, per le colonie, per la guerra, e per le Indie. Questi ministri segretarii di Stato seggono nel Consiglio privato, e sono, come accennammo, aiutati da due sotto segretarii, di cui l'uno parlamentare cangia col gabinetto, l'altro è permanente e cura gli affari ordinarii dell'amministrazione.

L'Inghilterra, come è noto, non ha ministri propriamente per la giustizia ed il culto, per il commercio, la istruzione e i lavori pubblici. Tuttavia ne fanno le veci alcuni corpi amministranti, di creazione più o men recente, detti comitati parlamentari (*parliamentary boards*). Tali sono il dipartimento del commercio, rilevantissimo pei comitati subordinati che ne dipendono, cioè il di-

partimento navale, delle ferrovie, delle scienze e arti pratiche, ed altri speciali pel commercio e per la statistica; l'amministrazione dei demanii; degli edifizii pubblici; del regime dei poveri; la commissione del *copyhold* ecc., nonchè altre commissioni dirette e governative, (*direct government boards*), fra cui la più notevole è quella dell'ammiragliato.

Questi comitati, composti di un certo numero di membri, quali permanenti e quali mutabili, perchè formanti parte del gabinetto, sono dei veri ministeri, che dopo la riforma parlamentare, stanno in via di formazione, e accennano assai chiaro ad un moto di concentrazione amministrativa, eziandio in Inghilterra.

Di fatto, se ora gettiamo lo sguardo sui brevi cenni dati della istituzione ministeriale presso due nazioni civili ma diverse per tanti capi, osserveremo due fatti importanti, e significativi di una legge organica fondamentale della gerarchia centrale. Primo, che lo sviluppo di questa istituzione del ministero in branche speciali avviene per una successione determinata dall'incremento preso dalla pubblica e sociale amministrazione e dalla perfezione di un organismo centrale. Le prime formazioni amministrative riguardano la politica esistenza; le seconde, la sociale: di guisa che più antica sempre si vede la organizzazione di un'amministrazione militare e finanziaria, di poi si crea una direzione degli affari esterni ed interni, in fine si accentra la soprintendenza dei bisogni agricoli, industriali, economici ed educativi in generale.

Questo è quanto alla materia speciale di ciascun ministero. Quanto alle forme organiche dell'istituto, che era il secondo punto da rilevare, il processo è che si passa da un'amministrazione spontanea ed esercitata dagl'individui, dalle famiglie e dai centri minori (*self-government*), ad una concentrazione in comitati amministranti, per poi finalmente riuscire a un singolo agente ministro. Già si nota che in Inghilterra, dopo le riforme del 1832, il Ministro dell'Interno nonchè i comitanti amministranti han di molto modificato il *self-government* anteriore e concentrato l'amministrazione in una burocrazia nascente.

Ora io tengo per fermo che, in processo di tempo, l'accentramento non farà che crescere, e l'opera collettiva dei *boards* si

trasformerà in proprii ministeri del commercio, dei lavori pubblici, dell' istruzione ecc.; cioè la forma dell' unico agente prevarrà in amministrazione all'azione collegiale, come già comincia ad avverarsi nel comitato del commercio, dove in fatti il presidente, membro del gabinetto, è il reale ministro del ramo e annulla quasi ogni importanza collegiale del comitato (1).

Questo moto storico da noi avvertito dimostra sempre più quello che altrove accennammo: essere cioè un decentramento ad operarsi, non nella qualità e forma degli organi dell'amministrazione, mutandoli d'individui in collegi; ma sì nelle funzioni e poteri di certi organi centrali, ancora confusi, invadenti ed indisciplinati. Allorchè in Francia si sostituirono ai ministri le commissioni e a capo del potere esecutivo si mise un direttorio, la debolezza e il disordine nel governo persuase tosto a ritornare alle prime forme degli agenti singoli. Insisto su questa considerazione, perchè molti credono che mutare in opera collettiva la individuale sia un progresso di libertà, quando invece è una forma organica anteriore e meno perfetta.

Dalle cose dette sopra ciascun vede, anche in questa materia dei ministri, come in Francia l'istituzione si è venuta determinando con quella precisione logica e quella classificazione riflessa che è caratteristica delle società continentali, a differenza dell'Inghilterra, dove lo spontaneo movimento della società modifica gli istituti secondo i tempi e i bisogni. Il qual processo diverso ha fatto dimandare a taluni secondo quali norme sieno da distinguere i dipartimenti e quanti hanno ad essere i ministri. Problema ozioso, a mio credere, e di soluzione dottrinale impossibile: perciocchè la forma del governo, lo stato di coltura di un popolo, le tradizioni e i bisogni di una data società determinano variamente quella ripartizione.

Ciò che in genere si può stabilire è questo, che nelle nostre società l' incremento preso dall'amministrazione che io chiamo sociale, cioè il concorso dello Stato nei progressi fisici, economici,

---

(1) Questa osservazione è del Fischel medesimo (Vedi op. citata, lib. 3. cap. 5).

intellettuali e morali del popolo è di tanta importanza, che ben presto ebbe a sorgere un'amministrazione centrale dello Stato di questi varii interessi. Di guisa che la storia amministrativa del continente mostra già costituiti e necessarii un ministero dell' interno, del culto, dei lavori pubblici, dell'agricoltura industria e commercio e della pubblica istruzione. Quanto al ministro di giustizia, ci vorrebbe un troppo lungo discorso per indicare le differenze della magistratura inglese da quella in genere dei nostri Stati, e vedere in conseguenza perchè quel ministero manca in Inghilterra, e in quali termini abbia, presso di noi, a ristringersi la sua funzione, per metterla di accordo con la indipendenza e libertà dei magistrati.

A riassumere adunque i principii essenziali sulla ripartizione dei ministeri, possiam dire ch' essi riduconsi a' seguenti:

Che i ministri sieno eguali tra loro in quanto all' ufficio, e ciascuno operi liberamente entro il proprio dipartimento;

Che la loro azione si estenda egualmente su tutto lo Stato, senza distinzione del territorio;

Che la partizione dei ministeri sia fatta secondo i fini effettivi e principali del governo e della pubblica amministrazione;

Che tutti questi fini raccogliendosi in un fine supremo che è la vita e il benessere dello Stato, l'unità sia ricomposta in questa divisione ed analisi.

Laonde le relazioni internazionali e gl' interessi politici di un dato Stato da guarentire di fronte agli altri, dan luogo ad un ministero degli *affari esteri*.

La tutela e indipendenza della vita nazionale e del proprio reggimento politico contro gli attacchi per terra e per mare, dà luogo a un ministero di *guerra* e ad un altro di *marina*.

La intera organizzazione amministrativa, lo sviluppo dei pubblici servizii locali, e la soprintendenza sui corpi amministranti diversi nello Stato, quali sono le province i comuni e i pubblici stabilimenti, dipendono da un ministero dell'*interno*.

Tutte le entrate e le spese pubbliche sono curate da un ministero delle *finanze*.

Il contenzioso in genere e le magistrature diverse hanno a capo un ministro della *giustizia*.

La prosperità sociale e l'intervento del Governo nei varî interessi economici e morali della nazione genera i ministeri dei *lavori pubblici*, dell'*agricoltura*, *industria* e *commercio*, e della *pubblica istruzione*.

Tuttavia questa divisione è sottoposta a modificazioni sì nel numero dei dipartimenti e sì nelle attribuzioni conferite a ciascuno. La polizia, ad esempio, che presso alcuni Stati ha fatto o fa un ministero a parte, è spesso anche fusa nel ministero dell'interno. Le attribuzioni del ministero di agricoltura, industria e commercio (laddove esso non sussista a parte) sono distribuite a varî ministeri affini, come l'interno e i lavori pubblici. Lo stesso dicasi del culto, che presso di noi è annesso alla giustizia, in Francia alla istruzione pubblica, e nel Belgio non ha dipartimento speciale di sorta.

Queste categoriche distinzioni incontrano sovente nella pratica delle dubbiezze e difficoltà, a cui si provvede trasportando una serie di attribuzioni da un ministero all'altro. Spesso ancora un negozio pubblico per essere curato ha bisogno del concorso ed accordo di più ministri. Così, per esempio, gl'incrementi agricoli necessitano delle bonificazioni e delle strade; il ministero dei lavori pubblici o della istruzione pubblica ha da accordarsi con l'interno, quello degli esteri con quello della guerra, e tutti col ministero delle finanze.

Nulla di più naturale che il bisogno di questo accordo e della unità riaffermata dopo la divisione. I varî ministeri hanno tutti uno scopo, in fondo, e tutti debbono armonizzare. La loro moltiplicità e diversità di ufficî dee ricondursi organicamente alla unità; senza di che è manifesto che la contraddizione e la debolezza regnerebbero al centro stesso dello Stato, dove maggiore è il bisogno dell'armonia, della compattezza di forze e dell'unico indirizzo.

Ora, in che modo si provvede a questa unità? Benchè fra i diversi ministri siavi uno che ha il titolo di presidente del consiglio, questa dignità non importa differenza di grado o funzione, ma va-

le semplicemente a costituire un capo nelle discussioni collettive dei ministri fra loro. La vera unità è rappresentata dal principe, nel *consiglio dei ministri* che si aduna innanzi a lui. Essendo il suo concorso necessario per tutti gli atti dei ministri, come il concorso di ciascun ministro particolare è richiesto per la validità degli atti di lui, la discussione collettiva de' maggiori negozi pubblici mette il Re in grado di riassumere in sè tutto l'andamento dello Stato, le varie direzioni date dai ministri, e stabilire l' unità e l' armonia col suo voto, che solo ha valore di determinare l'azione del ministero.

Una legge del 13 novembre 1859 definisce per noi quali sieno gli affari che per la loro importanza vanno trattati in consiglio dei ministri. Essi sono :

le questioni di ordine pubblico e di alta amministrazione;

i disegni di legge da presentarsi alle Camere ;

i disegni di trattati ;

i decreti organici ;

le petizioni rimandate dal Parlamento al ministero ;

i conflitti di attribuzione fra i diversi dicasteri ;

le proposte di nomina a sedi arcivescovili e vescovili e ad alte cariche dello Stato ;

le concessioni di decorazioni, quando non sieno date *motu proprio* dal Re ; la facoltà di portare le decorazioni dei Governi stranieri ; la collazione dei titoli di nobiltà ; le demissioni o giubilazioni da alti uffici dello Stato.

Le questioni così deliberate collegialmente sviluppano, oltre la imputabilità speciale a ciascun ministro per gli affari del proprio dicastero,quella responsabilità solidale o di *gabinetto*, alla quale è tenuto anche un ministro dissenziente in consiglio, se tuttavia egli rimane al posto; non potendosi scindere l'unità del governo e la responsabilità collettiva che ne emerge per ciascun membro di esso.

Il numero dei ministeri, la distribuzione di essi, e le attribuzioni di ognuno sono determinati da decreti reali. Nonpertanto questa prerogativa trova praticamente un limite nel bilancio da votarsi dalle Camere. Ogni alterazione quindi che importi un onere alle finanze dev' essere consentita dal Parlamento : e solo quel-

le modificazioni che o non crescono o scemano le allocazioni del bilancio, sono rimesse al potere esecutivo, giudice naturale dei bisogni e delle forme migliori da adottare nella pubblica amministrazione.

CAPO V.

DEL CONSIGLIO DI STATO.

Rimettendo di qui a poco il trattare dell' interno ordinamento dei ministeri e degli agenti ausiliari della pubblica amministrazione in generale, dagli agenti supremi quali sono i ministri passiamo a dire del supremo collegio amministrativo, che è il Consiglio di Stato.

Abbiamo già altrove avvertito la necessità di circondare gli attivi ed alti rappresentanti del governo e dell' amministrazione di un collegio, al quale ricorrere per avviso nei negozî di maggior rilievo. Questo ufficio è così richiesto, così utile nell' ordinamento degli Stati, che quasi tutte le nazioni civili hanno una istituzione che provvede a un tale bisogno.

Ciò nonpertanto vive opposizioni non le mancarono; ma ben si può dire che esse furono massimamente suscitate dalle attribuzioni contenziose di quel consiglio, e dalla importanza politica che assunse in certi governi. Si citò inoltre l' esempio del Belgio e dell' Inghilterra, che tra le nazioni d' Europa civili mancano di un Consiglio di Stato; e ad alcuni questo parve un argomento per abolirlo, anche là dov' esso sussiste da gran tempo ed ha operato utilmente. Quanto all' Inghilterra, è assai difficile, come ognun sa, paragonare le sue istituzioni alle nostre, e dedurre da esse la forma che per noi è più conveniente. Pretendere di trovare in quel paese nettamente definiti certi istituti, secondo quelle astratte e semplici distinzioni a cui siamo avvezzi, è uno sconoscere la storia del dritto inglese. Certo è che il Consiglio privato, al quale accennammo, ha molti lati di somiglianza col Consiglio di Stato francese; e non può negarsi che oltre il gabinetto e le Camere, vi sia un collegio altissimo, a cui il Re ricorre per avviso, il quale col Re giudica su certi affari di alta amministrazione.

Nel Belgio, è vero, l'istituzione del Consiglio di Stato manca a dirittura: ma questo fatto per sè non dice nulla contro la sua utilità; anzi vi ha un fatto che accennerebbe il contrario, cioè un disegno di legge che pensava d'istituire un consiglio di Stato, votato dal Senato belga nel 1834. Il qual voto, se non ebbe seguito, come accade spesso per cause estranee al volere dei Parlamenti, è tenuto in conto e lodato da uno scrittore belga, il quale vorrebbe che un consiglio permanente aiutasse il governo e lo illuminasse nelle più alte funzioni, e soprattutto nell'esercizio del potere regolamentare, nella preparazione delle leggi, e nel mantenere l'accordo e l'omogeneità dei principî tra le varie branche del servizio amministrativo, discentrate nei ministeri (1).

Ma se ora guardiamo in Francia alle vicende di questa istituzione, sapremo quanta parte essa ha presa nella pubblica amministrazione e che profitto se ne può trarre.

Sotto i primi re di Francia, i campi di marzo e di maggio, adunanze pubbliche, generali e politiche, cedono presto il luogo ad un consesso che attorno al Principe lo assiste nei pubblici negozî e lo consiglia.

Allorchè i piati privati e la giustizia civile e penale si sviluppano, da questa assemblea si stacca una istituzione, che piglia ben presto forme proprie ed indipendenti, cioè i *Parlamenti*. La giustizia così comincia a distinguersi dall'alta amministrazione, fino dai tempi più remoti.

Nondimeno, per la natura de'tempi e le aspirazioni politiche della monarchia, la distinzione non fu sì precisa tra la giurisdizione dei parlamenti e il consiglio del Re. Una dottrina della giustizia delegata e ritenuta, e la facoltà che il Consiglio si riserbò di *evocare* le cause dai parlamenti per deciderle nel suo seno; e dall'altra parte, l'esercizio di un potere regolamentare nei parlamenti, la registrazione degli editti regî, e la potestà che essi volevano mantenere di chiamare a sindacato gli ufficiali pubblici d'ogni sorta, generarono contese frequenti tra i Parlamenti e il consiglio del Re.

---

(1) Vedi De Fooz, *Le droit administratif belge*, tomo 1.° tit. 2. § 2. (Paris et Tournai, 1859).

Era naturale che la potestà regia s' ingegnasse per ogni via di consolidare ed accrescere le facoltà del Consiglio; il quale, salito al tempo di Luigi XIV a un alto grado di potenza e di onore, contribuì non poco alla gloria di quel principe e dotò la Francia delle sue più belle istituzioni amministrative. Quasi tutte le famose ordinanze, che sotto quel regno costituirono l' amministrazione francese, furono l' opera del Consiglio di Stato; ed è un titolo di onore e un segno della indipendenza di animo dei valentuomini che lo componevano, che la sola revocazione dell' editto di Nantes non fosse passata per l' esame del Consiglio.

Da Luigi XIV in poi il contrasto quasi cessò, o perchè la Francia languiva, o perchè il potere del Consiglio si era stabilmente costituito.

La rivoluzione francese trovò quasi cinque consigli o, come altri vuole, un consiglio del Re diviso in cinque distinte frazioni, cioè: il *conseil d'en haut*, che, piuttosto consiglio di ministri e politico, avvisava sulle paci, sulle guerre, sulle alleanze e la politica esterna in generale; il *conseil des dépèches*, che discuteva degli affari di amministrazione interna; il consiglio reale delle finanze; il consiglio del commercio; e il *conseil des parties*, specie di corte di cassazione per gli alti affari giudiziarî. La rivoluzione che molte istituzioni spazzò via e molte ne creò, surrogò al *conseil des parties* una corte di cassazione indipendente, nel riordinamento delle magistrature e dopo aboliti ad un tempo i parlamenti antichi. Le quistioni giudiziarie pendenti furono rimesse ai nuovi tribunali, e definito l' ufficio dei ministri e la loro responsabilità verso l' Assemblea, il Consiglio di Stato si trovò travolto ed annullato.

Ma esso non tardò a rivivere sotto il Consolato, e a prendere più vaste forme sotto l' Impero, a cui rese grandi servigi.

Il Consiglio di Stato, massime pel regolamento del 5 nevoso, anno VIII, diviene un' alta istituzione governativa, oltre le sue attribuzioni amministrative. Esso prepara le leggi, i regolamenti di pubblica amministrazione, risolve le difficoltà che sorgono nell'opera amministrativa; ma oltre a ciò interpreta le leggi, pronunzia sugli affari contenziosi dell' amministrazione, e sui conflitti che

nascono fra le autorità amministranti e giudiziarie; manda oratori al corpo legislativo a sostenere i disegni di leggi, chiama innanzi a sè i pubblici agenti a sindacato; e dei consiglieri straordinarî sono spediti nelle province conquistate a organizzare le amministrazioni, o a dirigere i maggiori servizî amministrativi.

Queste importanti funzioni politiche, affidate ad un corpo, i cui membri eran del resto amovibili a piacere dell'Imperatore, furono speciali a quella forma di reggimento. Tuttavia è giustizia il notare che i più valenti uomini di Francia vennero chiamati a quell'alto ufficio, e basterebbe alla gloria di quel Consiglio la sola elaborazione dei Codici, compiuta con tanto senno e dottrina, che gran parte dell'Europa di poi non fece che adottarli.

La Restaurazione del 1815, con le sue aspirazioni verso il passato, pensò di far rivivere i consiglieri di *cappa e spada;* e il governo di luglio che le susseguì non riordinò il Consiglio di Stato che nel 1845, restringendo le sue attribuzioni a due sole classi: la consultazione e la deliberazione contenziosa amministrativa, sottoposta alla decisione del Re.

La repubblica del 1848, tenendo una via opposta a quella della prima rivoluzione che abbattè il Consiglio, lo trasformò, e se ne volle giovare come di un organo politico d'importanza costituzionale.

Quella repubblica non avea che un'assemblea legislativa unica e un presidente. In questa forma organica dello Stato, non è raro che avvenga o il dispotismo dell'Assemblea, il suo inframmettersi in ogni opera di governo e di amministrazione, ovvero il dispotismo di un presidente che lavora a cangiare il suo potere temporaneo in permanente, e a costituirlo indipendente dall'Assemblea. Mancava insomma un contrappeso, un mediatore qualunque, tra due poteri che non tardano a porsi in conflitto. Creare una seconda camera non si volle, nè era agevole in Francia; togliere dalle mani di un unico agente il potere esecutivo, si era già sperimentato come dannoso al buon andamento della cosa pubblica. Si scelse allora a politico mediatore il Consiglio di Stato, ed una legge del 1849 ne stabilì la trasformazione organica.

Qual contrappeso all'Assemblea, esso ebbe il carico di prepa-

rare le leggi che si sottoponevano alla discussione della Camera; e quelle che la Camera aveva votate erano rivedute dal Consiglio, perchè i difetti potessero emendarsi dall' Assemblea così illuminata.

Ma più rilevante era il suo ufficio, come limite della potestà del Presidente. L' avviso del Consiglio era nécessario ai maggiori atti di lui. Aveva questi il dritto di grazia, di sciogliere i consigli di dipartimento e comunali, rinnovare i sindaci elettivi; ma queste facoltà non le potè più esercitare senza il preavviso del Consiglio. Inoltre, tutt' i funzionarî, compresi i ministri, potevano denunziarsi al Consiglio di Stato. Ciò quanto alle attribuzioni. Ma quanto alla organica composizione, la novità fu più importante: perocchè i membri del Consiglio di Stato, fino allora nominati dal Re ed amovibili, venivano per quella legge eletti dalla Camera, e la loro rimozione, proposta dal Presidente, dovea dall' Assemblea deliberarsi.

Questa novella istituzione non ebbe quasi tempo a vivere, per le sopravvenute mutazioni politiche del secondo Impero, che ritornò presso a poco al Consiglio di Stato del primo.

I cenni fin qui dati son bastanti a mostrare come ogni forma di governo in Francia si è giovata della istituzione di un Consiglio di Stato, e come esso piegandosi utilmente a tutte, la monarchia assoluta, l' imperiale, la costituzionale e la repubblica han potuto servirsi della sua opera, accordarla con le altre istituzioni e trarne vantaggio per l' amministrazione pubblica. Chi dunque dice che sia incostituzionale e s' abbia a distruggere, non tien conto dei fatti, ed è preoccupato da certe particolari attribuzioni conferite a quel Consiglio sotto l' influsso di alcuni principî di governo, e che per sua indole può non avere, senza cessare di essere e di contribuire proficuamente ad una buona e ordinata amministrazione.

Difatto, lasciando di parlare per ora della giurisdizione in materia di contenzioso amministrativo, che il Consiglio di Stato ebbe fin qui; non è punto negabile l' utilità della sua opera sia nel preparare le leggi, discutere e accordare insieme con le leggi i regolamenti pubblici, sia nel dare avviso sulle cose più importanti di pubblica amministrazione e di governo.

L'amministrazione pubblica è ancora ben lontana dall'avere una perfetta e compiuta legislazione; essa reggesi tuttavia per una tradizione e con una giureprudenza che è mestieri conservare accuratamente fino a che non passi in norme stabili ed espresse mercè le leggi. Quando gli uomini più probi, più esperti, gli anziani della pubblica amministrazione e delle pubbliche magistrature si chiamassero in quel Consiglio e si circondassero di garentie e di onori, da assicurare l'indipendenza del loro voto; vi saria tutto da guadagnare pel governo e per gli amministrati, e l'unità, la continuità della vita amministrativa sarebbe mantenuta.

Presso di noi l'accusa d'incostituzionalità del Consiglio di Stato è anche meno fondata, anzi è smentita dalle espresse parole dello Statuto, che nell'articolo 33, numero 15, suppone l'esistenza di quel Consiglio; e più specialmente nell'art. 83 riserbò al Re la facoltà di riordinare con una legge quella istituzione.

Una siffatta legge tuttavia si attese invano, e solo per la riunione della Lombardia al Piemonte, nel 30 ottobre 1859 ne venne emanata una dal Governo, dotato a quel tempo di pieni poteri.

Questa legge, che imperò anche sul resto d'Italia dopo le seguite annessioni, ha ceduto il luogo a quella de' 20 marzo 1865 (allegato D) ora vigente (1).

Quanto alla sua organica composizione, il Consiglio di Stato ha un presidente, tre presidenti di sezione, ventiquattro consiglieri, sei referendari, un segretario generale e tre segretari di sezione.

I presidenti e i consiglieri sono nominati per decreto reale, proposto dal ministro dell'interno e deliberato in consiglio dei ministri. Gli altri, semplicemente per decreto reale, proposto dal ministro dell'interno.

La rimozione o sospensione dei primi non può aver luogo che per decreto reale, anche preso in consiglio dei ministri, e con relazione motivata del ministro dell'Interno. Per gli altri, tacendo la legge, è chiaro che basta un decreto reale proposto dal ministro.

---

(1) Vedi anche il Regolamento approvato con R. D. del 5 giugno 1865, n. 2323.

Il Consiglio è diviso in sezioni, e queste possono dividersi in comitati. Le tre sezioni sono dell'interno; di grazia giustizia e culto; di finanze.

Le proposte di leggi e regolamenti, e gli affari su cui il Consiglio esercita i suoi poteri giurisdizionali sono sempre da trattarsi in adunanza generale. Può anche il Ministro, avuto il parere da una sezione sopra un dato affare, richiedere ch' ei sia ridiscusso nell' adunanza dell' intero Consiglio. La qual facoltà è anche del presidente del Consiglio (1).

Le parti interessate in qualche affare di competenza del Consiglio possono presentare difese e documenti, uniformandosi alle prescrizioni del Regolamento, ma il Consiglio delibera senza l'intervento delle parti o loro rappresentanti.

Le attribuzioni del Consiglio sono consultive e giurisdizionali.

Le consultive o sono necessarie, cioè richieste dalla legge, o facoltative pel Governo. Nel primo caso il decreto che ne consegue dee recare la formola: *Udito il parere del Consiglio di Stato.*

Il suo parere è necessario sopra tutte le proposte di regolamenti generali di pubblica amministrazione;

sulle domande di estradizione fatte dai governi stranieri;

sull'esecuzione delle provvisioni ecclesiastiche di ogni natura;

sui ricorsi fatti al Re contro provvedimenti amministrativi, pei quali sieno esaurite le vie gerarchiche. In quest' ultimo caso il decreto reale, se è opposto al parere del Consiglio, dev'essere preso in Consiglio dei ministri;

e su tutti gli oggetti che per legge vogliono il preavviso del Consiglio.

Le proposte di legge e altri affari non vengono commessi alla discussione del Consiglio se non per volontà del Governo e dei suoi ministri. È chiaro che in ogni caso, o che il parere sia necessario o che facoltativo pel Governo, la risoluzione da prendere non è vincolata dal preavviso.

La giurisdizione propria del Consiglio, ch'egli esercita pronun-

(1) Vedi per più particolari notizie il regolamento de' 5 giugno 1865.

ziando diffinitivamente, con decreti motivati, si restringe ai seguenti obbietti:

1. conflitti fra l'autorità amministrativa e giudiziaria, giusta la legge del 20 novembre 1859;

2. le controversie fra lo Stato e i suoi creditori, riguardanti la interpetrazione de' contratti di prestito, delle leggi relative e di quelle sul debito pubblico;

3. sequestri di temporalità, provvedimenti sulle attribuzioni rispettive delle potestà civili ed ecclesiastiche, ed atti provvisionali di sicurezza generale relativi a questa materia;

4. altre materie che per legge fossero deferite alla giurisdizione del Consiglio, o delle abolite *Consulte.*

Noi non faremo che brevi osservazioni su questa legge, che regola una delle più alte istituzioni amministrative.

Perchè il voto del Consiglio sia veramente autorevole, la sua opera efficace a dare unità ed armonia a tutte le parti della pubblica amministrazione, e la sua decisione su determinati affari, in cui si discute l'interesse e la libertà dei privati, abbia quella indipendenza e maturità che si richiede in ogni giudizio ; conveniva con maggiori guarentigie determinare la organica formazione e la possibile rimozione dei membri del Consiglio.

Chi per poco consideri la natura degli atti su cui questo collegio supremo è chiamato o a dar parere o a decidere, vedrà di leggieri che la più sperimentata probità e capacità sono richieste alla funzione di chi consiglia il governo, o risolve sui maggiori negozii governativi. Un semplice avviso, ma d'uomini gravi, espertissimi, e indipendenti sarebbe una bastevole guarentia contro gli arbitrii ministeriali, ancora che il ministro possa prendere un partito diverso.

Ora la perizia e maturità degli uomini assunti a quel carico, e la loro indipendenza è assicurata solamente da due organiche disposizioni che nella legge ancora si desiderano. Io vo' dire che niuna condizione è posta alla nomina dei consiglieri per parte del Governo, e tutto è lasciato al suo potere discrezionale; e di pochissimo o nessun valore sono le garentie assegnate alla rimozione e sospensione dei consiglieri, bastando a toglier loro l'ufficio un decreto del governo, sopra una semplice relazione del Ministro.

Quanto alla nomina, spettando essa sempre al potere esecutivo, sarebbe a desiderare che questo fosse limitato a scegliere i membri del Consiglio tra alcune determinate categorie di pubblici ufficiali o magistrati che abbiano dato di sè lunghe pruove allo Stato di onestà e d'intelligenza non comune; a quel modo che sono definite le categorie dei senatori dallo Statuto.

Sarebbe quindi da stabilire che alla illustre e importante carica non potessero, ad esempio, essere nominati che i prefetti dopo un dato numero di anni di esercizio lodevole, i segretarii generali dei ministeri e i direttori generali (quando le loro funzioni fossero permanenti), quelli che almeno per un anno furono ministri, i presidenti e procuratori generali delle Corti di Appello, i magistrati di cassazione, i consiglieri della Corte de'Conti, i generali dell'esercito e gli ammiragli, e altri uomini illustri per opere pubblicate o importanti servigi resi allo Stato, con l'indicazione delle opere e servigi che determinarono la nomina. Così solamente si darebbe ai principali organi dell' amministrazione e della magistratura un termine onorato ai loro lunghi e importanti servigi; e lo Stato si gioverebbe della coltura ed esperienza varia da loro acquistata nell' esercizio delle funzioni pubbliche.

Quanto alla rivocabilità, non so vedere quali rischi correrebbe il governo o la giustizia a costituire se non una compiuta inamovibilità (che forse sarebbe il meglio), almeno delle forme più solenni d'inchiesta o giudizio, e delle guarentigie più solide che non sieno le presenti, a favore dei membri di questo Consiglio supremo.

Il voto di essi sarebbe tanto più riverito quanto meno accusabile di parzialità. In ogni caso, se e' si considerano come consulenti, il governo potrebbe sempre dipartirsi dal loro parere; quando essi operano da giudici, quella indipendenza necessaria ad ogni giudizio dev'essere anche a loro guarentita. Una commissione, per esempio, composta di senatori e deputati o altrimenti, potrebbe servire da degno e giusto giudice de' fatti imputabili a un sì alto ufficiale dello Stato, qual' è un consigliere.

Generalmente, io credo che organato con maggiore regolarità e indipendenza un Consiglio di Stato, molto più importanti potrebbero essere i servigi che cotesto istituto renderebbe al Gover-

no, all' amministrazione, ed alla libertà dei cittadini. Una certa ruggine è ancora in molti contro questa istituzione; ma chi consideri la parte ch' essa può avere nel miglioramento dell'amministrazione, nella unità ed armonia delle leggi e de'regolamenti, nel custodire le rette tradizioni, e contenere nei confini legittimi la potestà ministeriale, si persuaderà del profitto che si può trarre da un Consiglio di Stato degno del nome. Soprattutto si tenga d'occhio la trasformazione costituzionale fattagli prendere in Francia nel 1849, già da noi accennata, e si osservi quanto simile sia presso di noi in fondo il bisogno di avere un corpo permanente ed autorevole che controlli, aiuti, diriga, e indirettamente censuri l'operato dei ministri.

Una istituzione, che a suo tempo esamineremo, commette alla Corte dei Conti la registrazione dei decreti di ogni sorte, per esaminare s' ei sieno conformi alle leggi. Quest' utile ufficio, di cui si scorse la necessità, e che bene stabilito sarebbe delle più valide cautele per la retta esecuzione delle leggi, è forse meno acconciamente affidato a quella Corte che per sua indole non guarda che la contabilità ed i bilanci. Il trasferirlo al Consiglio di Stato, quando ei sia costituito in quell' alta dignità e indipendenza che desideriamo, sarebbe forse più ragionevole e più conforme alle funzioni governative ed amministrative di esso. È più atto questo di ogni altro istituto a scorgere la necessità, importanza e legalità di certi atti, la loro armonia con tutto il resto. Accanto alle attribuzioni consultive e giurisdizionali, questa facoltà d' ispezione o controllo preventivo di tutta l' amministrazione assicurerebbe l'adempimento delle leggi, assai meglio che ogni altra guarentigia. Gli agenti supremi responsabili e mutevoli del Principe non sarebbero offesi dall' assoggettare i loro atti alla revisione de'consiglieri supremi, permanenti e imparziali, del Re medesimo, inconveniente che ora sussiste per la legge della Corte dei Conti; e l'esempio del Belgio da addurre per questo capo non calza, perchè in quel paese la mancanza del Consiglio di Stato non ha potuto far pensare a questo Collegio per la registrazione.

CAPO VI.

DEGLI AGENTI AMMINISTRATIVI AUSILIARII.

Parlando in genere della gerarchia civile vedemmo che i varii suoi gradi sono occupati da alcuni agenti che successivamente dal centro si propagano pel territorio. Ma i ministri, i prefetti, i sottoprefetti ed i sindaci, che appunto formano questa gerarchia, sono come i punti salienti di tutto il vasto edificio amministrativo. Le poche linee fin qui notate non danno che lo schizzo della gran macchina: resta ancora a studiare le moltiplici ruote o gli organi interiori. Que' pochi agenti accennati non basterebbero nè per numero nè per le loro qualità alla moltitudine dei bisogni e dei servizii pubblici; e conviene ora addentrarsi a esaminare in genere, sì nel centro come nella periferia, la natura, gli ufficii e le leggi organiche di quel vasto corpo formato dai diversi agenti amministrativi.

Soprattutto nelle società continentali, la giustizia, l'ordine pubblico, il benessere materiale, l' istruzione, la vita insomma dello Stato è commessa alle mani di numerosi funzionarii che curano, promuovono, vigilano, producono la prosperità pubblica. Se quei centri gerarchici sono aiutati da assai più numerosi subcentri di attività, come distinguonsi quegli agenti dagli altri?

Gli agenti sono *diretti* o *ausiliarii*. Si è dato il nome di diretti a coloro che formano quella scala gerarchica che mette capo nel supremo imperante; i quali hanno carattere e autorità innanzi al pubblico, sono officialmente riconosciuti, esercitano una vera funzione ed hanno una giurisdizione determinata. Questi propriamente si possono dire funzionarii pubblici; e sono i ministri, prefetti, sottoprefetti e sindaci.

Altri agenti non fanno che preparare il lavoro a quei primi, sia nel centro sia nelle varie parti del territorio, e non hanno vera e pubblica funzione.

Questi propriamente si dimandano *impiegati*. Numerosi assai

più dei primi e diversissimi tra loro per il carico loro commesso, non mancano anch'essi di formare delle gerarchie, cioè di distribuirsi ordinatamente per varii gradi, di avere una certa sfera di azione, una responsabilità, dei diritti e dei doveri speciali; ma la nota che li distingue dagli altri è che la loro gerarchia è interna, va a riuscire e terminare nel proprio agente diretto, di cui sono gli strumenti più o meno intelligenti, e nella cui responsabilità e cerchia di azione va a fondersi la loro.

Sotto questo aspetto essi si dividono in agenti ausiliarii generali, provinciali e comunali, cioè dipendenti dall' amministrazione centrale o da quella delle provincie e dei comuni.

Anche gli agenti generali sono o centrali o territoriali; perchè parte di essi provvedono al lavoro centrale nei ministeri o altre amministrazioni poste nella sede del governo, e parte si diramano pel territorio. Ma conservano la loro qualità di agenti generali, perchè anche nelle provincie e nei comuni provvedono e soprintendono ai servigi d' interesse generale e sono in diretta dipendenza dai ministri o direzioni centrali; come sono gli agenti del tesoro, i percettori delle tasse, gl' ispettori della pubblica istruzione e simili.

Di questi agenti altri sono interni, cioè sedentanei ed occupati stabilmente in qualche servizio nei ministeri, o in altre amministrazioni; altri sono esterni, e vaganti or qua or là a periodi stabiliti, o secondo ordini superiori, con diverse funzioni e addetti specialmente alla ispezione e al controllo per promuovere alcuni servizii, verificare il retto andamento di altri ecc. Tali sono gl'ispettori e verificatori delle percezioni pubbliche, dell'istruzione, della guerra, della marina, dei lavori pubblici, ecc.

Non vogliamo trasandare che fra gli agenti diretti e gli ausiliarii, cioè fra chi ha una vera funzione pubblica e chi no, vi ha una classe media di agenti che, benchè non sieno veri gradi della gerarchia civile, pure poichè sono in diretta corrispondenza con gli alti agenti, e stanno a capo di particolari gerarchie, con alcune attribuzioni e facoltà loro proprie, sono da alcuni chiamati agenti diretti *imperfetti*; come sarebbero parecchi capi di amministrazioni finanziere, gl' ingegneri in capo del Genio civile, i rettori

delle Università, i Direttori di alcuni stabilimenti, quali sono i Musei, le biblioteche pubbliche, gli osservatorii ecc.

Tutte queste schiere di agenti, più o meno concentrate in capi e subcentri particolari, con funzioni equivoche e mal definite, che menano una esistenza oscura la più parte, senza pubblico carattere ed ufficio che li metta in diretta relazione col pubblico, costituiscono la *burocrazia*, che tanti vituperano.

È egli possibile d' introdurre la vita e la semplicità in questo complicato e costoso meccanismo? È egli prudente, salutare e conforme alla natura delle nostre società lo sbrigarsi di molti funzionari ed impiegati? Come guadagnerebbe la libertà e l'interesse dei cittadini, e non scapiterebbe la forza e l'autorità del Governo, in una organica riforma di queste falangi burocratiche? Noi intendiamo di discorrerne largamente, disaminando ad una ad una le quistioni diverse che riguardano l'organismo interiore, la conservazione e perpetuità di questi agenti: perocchè molto qui è da riformare e da stabilire con leggi certe ed eque, e molto si lascia in questa materia ancora in mano all'arbitrio. La burocrazia per le nostre società è un problema dei più gravi da risolvere; ed è sovente in certe neglette e minute quistioni di ammissione, di avanzamenti, di stipendî, di disciplina interiore ecc., che si può trovare i modi di migliorare e trasformare la mole oppressiva della pubblica amministrazione.

Cominciamo ad esaminare i varii organi dell'amministrazione centrale e la interna composizione de'ministeri. Quelle norme che ci verrà fatto di stabilire per questa organizzazione, potran valere per tutto il resto della pubblica amministrazione, tenendo conto dei servizî speciali e delle particolari esigenze di essi.

I ministri, come vedemmo, sono i capi di tante branche determinate dell'alta e generale amministrazione. Un ministero è quel centro di attività governativa ed amministrativa ove si elaborano tutt'i più gravi negozî dello Stato, si prendono giornalmente numerose provvisioni, si vigilano i servigi, si commettono incarichi di ogni maniera, si corrisponde con tutti gli altri agenti inferiori, si ricevono e discutono dubbî, reclami e dimande di amministrati

o subordinati, si spediscono istruzioni, si ordinano spese e si liquidano ecc. ecc.

Ma per farcene un concetto più concreto, prendiamo ad esempio il ministero delle finanze.

Questo ministero soprintende alle spese ed entrate pubbliche, e la sua principale cura consiste nel bilancio generale dello Stato. Epperò appartengono alla sua direzione e vigilanza i fabbricati erariali, i censi, i livelli, le prestazioni d'ogni sorta, i dritti d'acqua, di pesca ecc.; il retratto delle vendite di beni mobili ed immobili, de'boschi e delle selve, le tasse ipotecarie, di registro, di bollo, di successione, dell'istruzione pubblica, il rimborso delle spese di giustizia, le carte da giuoco, il lotto, le eredità giacenti, l'imposta fondiaria, della ricchezza mobile, le dogane, i sali e tabacchi, i dazii di consumo, le materie dello Stato d'ogni natura per le industrie fiscali, le malleverie dei contabili ecc.; esso provvede alla formazione dei catasti, raccoglie i documenti pel bilancio, spedisce mandati, fissa i ruoli delle varie spese, paga le pensioni, provvigioni, indennità, gratificazioni, ordina liti, contratti, appalti, apre crediti particolari, fa prestiti, cambiali, buoni del Tesoro, regola la contabilità, corrisponde con la Corte dei Conti, provvede alla dotazione della corona, agli appannaggi dei Principi, al Debito pubblico ecc. ecc.

Tutti gli svariati servigi enumerati hanno a capo un unico ministro, il quale, oltre a ciò, dee proporre le leggi al Re, discuterle in Parlamento, partecipare con gli altri ministri all'indirizzo politico dello Stato. Ora è manifesto che con attribuzioni di sì diversa natura, eziandio che le forze e il tempo bastassero ad un uomo solo per adempiervi, mancherebbero spesso le speciali cognizioni ed attitudini per soddisfare convenientemente agl'interessi dell'amministrazione. Laonde è naturale che oltre i copiosi agenti sparsi pel territorio e in comunicazione col centro, nella stessa sede centrale e nel ministero, un buon numero di agenti son necessarî per aiutare il Ministro nella importante gestione a cui è preposto. La questione a risolvere qui si è di conciliare l'unità d'indirizzo e l'alta gestione, soprintendenza e libertà di moto riservata al Ministro, con la possibilità e il bisogno di attende-

re a servizî spesso disparati e richiedenti diversa capacità, nello stesso ramo di amministrazione. Infatti, appartiene alle finanze l'amministrazione del Debito pubblico, come la direzione delle dogane e la fabbricazione delle privative, a cagion di esempio. Or quanta disformità di ricerche, di cognizioni, di regole, di mezzi non si richiedono perchè sia ben curata ciascuna di queste branche dell'amministrazione finanziera? Un buon soprastante doganale sarà egli egualmente atto alla direzione del Gran Libro, e le norme economiche del credito serviranno a regolare la gestione dei beni demaniali o le industrie dei sali e tabacchi?

Dei rami di amministrazione così varî, comechè coordinati sotto una branca di funzione centrale, sono per lo più storicamente nati distinti e con una sussistenza quasi propria, per appresso concentrarsi in una direzione comune. A quel modo che lo Stato e il Governo ha, diciam così, rotto la sua unità in tante sfere complesse che sono i particolari dicasteri, ognun dei quali attende ad uno dei fini della politica e dell'amministrazione; un ministero speciale si scioglie, si analizza e si divide in tanti servizî distinti, i quali domandano svariate attitudini e regole speciali.

Questi servizî diversi, che tuttavia rientrano, per la loro natura, in una categoria più generale di azione pubblica raccolta nel Ministero, prendendo una certa autonomia e sussistenza particolare, formano le *direzioni* o amministrazioni generali.

Così nell'amministrazione finanziera si vengono a costituire delle gestioni distinte delle Gabelle, delle tasse e demanio, del tesoro, sottodistinte possibilmente anch'esse in rami diversi, come il lotto, le contribuzioni dirette, le privative, ecc.

Quello che ha luogo per il Ministero delle Finanze, dove più dove meno interviene o può intervenire per gli altri ministeri, secondo la loro importanza e la diversità delle loro attribuzioni. Così possono esservi delle speciali Direzioni delle poste, dei telegrafi, delle zecche, un Economato generale, il Genio civile e simili.

Queste amministrazioni generali formando, come il ministero, delle unità centrali subordinate, estendono la loro azione sul territorio e si moltiplicano in compartimenti e direzioni locali, di cui esse sono il centro immediato.

Gli affari, dai diversi punti dello Stato, si vanno così a raccogliere nelle mani di un Direttore generale il quale comunica e conferisce col Ministro da cui dipende, per tutti quei negozî di maggior rilievo dove è necessario l' indirizzo e l' autorità di costui, o il maggior bene del servizio lo vuole.

Questo dividersi e ramificarsi dei ministeri in alcune direzioni generali nel centro stesso dello Stato, sì che accanto ai ministeri sorgano e si muovano degli organi importanti che curano ed amministrano specialmente uno dei servizî del ministero a cui appartengono, è, a dir vero, una forma di discentramento nella stessa amministrazione centrale. Di certo, i ministeri potrebbero unificare tutti questi servizî: or perchè aggiungere questi subcentri nel centro della pubblica amministrazione? Quale è il bisogno che ha fatto così analizzare e moltiplicare gli organi del gran corpo amministrativo?

Basta ricordare l' indole propria e i limiti naturali dell' autorità ministeriale, ragguagliandola soprattutto con l' ufficio che hanno e che possono meglio sviluppare queste distinte amministrazioni generali.

Piuttosto che un tecnico, stabile e speciale amministratore, il ministro è un supremo vigilatore e iniziatore del moto amministrativo. Regolare gl' interessi politici dello Stato, conferirne con gli altri membri del governo e col Re, rappresentarli e difenderli innanzi al Parlamento, e ad un tempo provvedere che tutta l' amministrazione subordinata si accordi con quel supremo indirizzo, prosperi e si sviluppi secondo quelle leggi che il governo e il Parlamento han stimate opportune: ecco il proprio ufficio di un ministro. Richiedere da lui che, oltre a tutto questo, egli provvegga specialmente ai più minuti bisogni, eserciti tutte le più disformi funzioni, intenda direttamente ai negozî della natura più diversa, ai quali spesso la vigilanza più immediata e operosa di uomini esperti e consacrati specialmente a quell' opera, non è sufficiente, è un dimandare l' impossibile, è un presumere un' onnipotenza e una capacità miracolosa, che in pratica riuscirebbe alla più dannosa concentrazione e confusione di ufficî. Il ministro, dunque, non è il minuto esecutore e l' immediato direttore di servizî pub-

blici nell' amministrazione, ma colui che le dà il primo impulso e ne raccoglie e sorveglia il movimento.

Gli esecutori effettivi dei varî rami di servizio in cui può distinguersi un ministero essendo questi direttori generali, è di non lieve importanza l' organare siffatti subcentri, circoscrivere la loro azione e metterla in armonia con l' unità e direzione suprema che è propria del ministro e del ministero.

Ora, lo staccamento dal centro di queste direzioni generali e la sussistenza e organizzazione speciale che posson prendere, riceve delle forme più o meno scolpite. Cioè esse possono formare delle amministrazioni separate dal Ministero, con propria organica, con una larga sfera di libertà, salvo per certi affari, in cui l' assenso del Ministero sia necessario ; ovvero rimanere o essere più o manco incorporate e fuse col Ministero, formare parte integrante di questo, e distinguersi nel nome ma subordinarsi più strettamente al Ministro e a chi ne tiene le veci.

Quest' ultima forma fu quella adottata con legge del 23 marzo 1853 in Piemonte ; disponendosi che i ministri provvedessero all' amministrazione centrale per mezzo di ufficî posti sotto la loro immediata dipendenza ; e che quelli relativi ad un medesimo ramo di amministrazione e dipendenti dallo stesso Ministero, si potessero riunire in *Direzioni generali, da fare tuttavia parte integrante del ministero.*

Questo sistema che dura tuttavia, avrebbe bisogno, per le cangiate condizioni dell' amministrazione centrale, di mettersi di accordo con le esigenze di uno Stato assai più vasto di prima e di sviluppare quella maggiore indipendenza e fisonomia propria, che conviene a ciascuno dei rami importanti commessi alle direzioni generali (1).

---

(1) Si è a ciò provveduto col R. D. del 24 di ottobre 1866 N. 3306, il cui art. 2, dispone che « le divisioni generali e gli altri ufficî generali che potranno essere sostituiti o aggiunti, faranno parte dell' Amministrazione centrale, ma non saranno considerati come costituenti Ufficî interni del Ministero, eccetto il caso che venga altrimenti stabilito sia nell' ordina-

Sarebbe grandemente desiderabile che si studiasse il modo di conciliare l'unità della direzione ministeriale con la libertà e specialità delle funzioni di queste direzioni. Parmi che non poco gioverebbe al buon andamento degli affari il rilevare la condizione di quegli alti agenti dell'amministrazione quali debbono essere i direttori generali; assegnando loro un campo definito di azione entro cui essi si muovano liberamente secondo leggi prestabilite, e sottoposti a una propria responsabilità, anche verso il pubblico che per tanti lati viene in contatto con loro. Regolata la loro dependenza dal Ministero per certi negozî di maggior conto, stabilita la loro autonomia e stabilità di ufficio, come in genere vedremo esser necessario stabilirla per gl' impiegati, sottoporli alla giusta imputabilità per tutt' i falli, colpe, o negligenze che nell' esercizio della loro funzione possan commettere, oltre le loro obbligazioni verso i ministri e superiori; mi sembra un passo importante verso quell' ordinamento amministrativo che concilia la giustizia e la libertà, ed attua un discentramento utile e ragionevole.

Le basi dell' ordinamento centrale dei ministeri con tutte le disposizioni relative agli ufficiali, ai titoli, alle promozioni, alla disciplina, e che ora andremo esaminando, si contengono nel Regolamento de'23 ottobre 1853, che salvo alcune modificazioni, è restato il fondamento della organizzazione centrale interiore.

Vedemmo che vi ha una gerarchia generale, officiale, riconosciuta dal pubblico e dotata di propria autorità ed imperio; ma ve ne ha pure una interna, composta di organi più o meno rilevanti, con una sfera di attività più o meno determinata, riconosciuti dal pubblico e dotati di autorità, ovvero formanti una serie di oscuri ausiliarî di un ministro, e senza veruna potestà officiale e pubblica.

Dopo il ministro, i titoli e i gradi di questo interiore organismo ministeriale sono i seguenti: segretario generale; direttori generali, dove esistano; direttore capo di divisione; capo di se-

---

mento generale di un Ministero, sia nell' ordinamento particolare di alcuno di codesti Ufficî ».

zione ; segretari di 1. e 2. classe ; applicati di 1. 2. 3. e 4. classe ; oltre ai quali il ministro può scegliersi un segretario particolare (*di gabinetto*) fra gl' impiegati dipendenti (1).

Questo personale è ripartito in uffizii. A ciascun uffizio presiede un capo di sezione. Più uffizii riuniti formano una divisione. Più divisioni o più uffizii riuniti formano una Direzione generale.

Il capo del gabinetto attende agli affari riservati al Ministro, alla sua corrispondenza, alla spedizione delle proposte da sottoporsi al Re e a quanto il Ministro crede di affidargli.

Il Segretario generale è il vero capo di tutta l'amministrazione. Egli apre la corrispondenza del Ministero, ripartisce gli affari agli uffici, e dove non sono direttori generali ha egli la direzione degli uffici, tranne il gabinetto particolare.

Ogni ministero, oltre gli uffici speciali al ramo, ha degli uffici comuni che sono : 1° il protocollo generale, dove si registrano tutti gli affari ; 2° la contabilità centrale, che prepara il bilancio del proprio ministero, tiene i libri delle spese degli ordini di pagamento ecc.; 3° il servizio interno, cioè l'ordine e disciplina di tutti gl'impiegati, compresi gli uscieri, le spese minute di ufficio, la custodia del mobile.

Il pubblico non indirizza le sue dimande o reclami che al Ministro.

Dopo che il negozio è stato vagliato in un ufficio del ministero la proposta sale al direttore generale, o al segretario generale e al Ministro, secondo la qualità dell'affare.

La firma pubblica e riconosciuta è del solo ministro. Il Segretario generale e i direttori generali firmano anche, ma per delegazione del Ministro. Tutti gli altri non sono che preparatori di carte e di risoluzioni superiori. In ogni caso è sempre il Ministro ch' è presunto imputabile degli atti del segretario generale, dei direttori, e di ogni altro impiegato.

---

(1) Il Decreto citato del 24 ottobre 1866, distingue invece gl' impieghi d' ordine superiore e inferiore. I nomi dei gradi sono di commessi, primi commessi, volontari, vice segretari, segretari, capi di sezione e capi di divisione.

Chi considera attentamente questa organizzazione interna dei ministeri, e tien conto del numero sformato delle faccende più o meno gravi che si accumulano in cosiffatti centri da tutte le parti, si persuade benpresto della impossibilità in cui è un ministro ed anche un segretario generale di potere maturamente discutere e risolvere ogni cosa. La *firma* giornaliera degli atti è per sè sola un carico gravissimo, materialmente considerato; e dee accadere di necessità che in fatto se non in dritto, la decisione dei negozî stia nelle mani dei capi di sezione, de' segretari e anche degli applicati; cioè di gente senza vera responsabilità. È per questo congegno che la *burocrazia* esercita un ascoso potere, può incagliare facilmente la spedizione di un negozio, promuoverne altri invece, senza che il ministro responsabile possa spesso rimediarvi. Se per avventura in qualche caso il ministro è chiamato a render conto, di leggieri ei si trova aver sottoscritto un atto che non vorrebbe più riconoscere, ma che è costretto a sostenere, perchè ei lo ha pure sottoscritto. La sua imputabilità legale è in giuoco, mentre la effettiva spetta a qualche oscuro organo del ministero; e il peggio è che egli dee nasconderla e scusarla. Non vi è modo di dolersi per un cittadino se non si risolve una sua dimanda, se un suo reclamo aspetta i mesi interi a discutersi: quello che pare arbitrio o negligenza di un ministro non è in fondo che la colpa di nn segretario o di altro impiegato, col quale i cittadini non sono in relazione immediata, benchè i loro dritti sovente e i loro interessi stieno nelle mani di quelli.

A questa forma strana di accentramento burocratico nessuno pensa quando si parla di discentrare, e pure sarebbe il più proficuo studio per avviarsi a ordinare l'amministrazione e disciplinare la burocrazia, senza sfibrare il governo e il potere centrale. Ora, non mancano i modi pei quali si potrebbe giungere a un più organico ordinamento dell' autorità centrale e ad una formazione più libera della gerarchia.

Il primo e più efficace rimedio a un cumulo sì strano di responsabilità e di funzioni nel ministro sarebbe il determinare con norme certe e pubbliche le speciali attribuzioni dei ministri, dei se-

gretarî generali, dei direttori generali e giù giù fino ai capi delle sezioni particolari ; acciò la sfera di azione di ciascuno sia conservata e riconosciuta pubblicamente.

Per far ciò, primamente si avrebbero a distinguere gli affari che interessano direttamente la politica da quelli che appartengono all' amministrazione ordinaria. I ministri dovrebbero esclusivamente occuparsi dei primi ; degli altri principalmente avrebbero cura gli agenti permanenti del ministero, dal segretario generale in giù, secondo l'importanza dell'affare.

Rammentiamoci che in Inghilterra oltre dei sottosegretarî politici vi ha un sottosegretario permanente per la spedizione delle faccende di ordinaria amministrazione. Ora anche per noi, il segretario del gabinetto può cangiare col ministero ed attendere ai negozî proprî del ministro ; ma il segretario generale dovrebbe rispondere a quell'ufficio stabile di amministrazione ed essere il pernio immoto nelle oscillazioni che la politica produce, e nei frequenti cangiamenti del gabinetto. In quegli atti amministrativi che richiedono o la firma del Re o quella del ministro, la sottoscrizione del segretario generale sarebbe anche a desiderare; e l' intervento in certi casi di lui nel consiglio dei ministri potrebb'essere utile.

Medesimamente, una propria competenza si avrebbe a determinare pei direttori generali, per i capi di divisione e di sezione, perchè non tutti gli affari si concentrassero nelle mani di un ministro o di un segretario generale. Queste cose non si possono che accennare, e rimane affidato alla pratica dei diversi ministeri il definire, secondo la natura e la gravità degli atti, quali debbano risolversi dagli uni o dagli altri nel maggior pro dell'amministrazione.

Queste distinzioni di ufficî, pubblicamente costituite, darebbero ai cittadini la guarentigia di conoscere direttamente da chi e come sono risoluti i negozî in cui s' interessano. Sarebbe anche a questo modo aperta una scala di ricorsi veri e gravami amministrativi innanzi al grado superiore; potendosi reclamare dalle statuizioni di un capo di divisione o direttor generale al segretario generale ed al ministro. Al grado superiore non tutti gli

affari, per menomi che sieno, verrebbero così sottoposti; ma solo quelli che o per la gravità loro, o in via di appello han bisogno delle superiori risoluzioni.

È chiaro che un tale ordinamento mena seco una propria e personale responsabilità dell' agente, a cui compete la decisione; ma non è punto contrario a giustizia che per il dolo, la frode, e le colpe gravi possa un agente amministrativo esser tradotto innanzi ai tribunali ordinarî, come lo stesso magistrato per la presa a parte; e questa guarentigia sarebbe la più efficace a disciplinare la burocrazia e a contenerla nei limiti del dovere, della legge e dell' onore.

D' altra parte, non è a temere che questa specializzazione di funzioni, e questa maniera di decentramento svigorisca il governo, o ferisca la libertà e responsabilità di un ministro; perocchè sempre costui potrebbe avere il dritto di evocare a sè un atto in cui credesse interessato il governo, rendendosene responsabile personalmente e scaricandone l'agente inferiore. Ma fuori di questi casi, l'agente subalterno, costituito giudice dell' atto e responsabile, vi porterebbe quell'attenzione e quella giustizia che spesso si desidera nelle manipolazioni di una oscura burocrazia, la quale non teme altra censura che quella che le può venire da un ministro o superiore, di frequente interessato a coprire i suoi falli, per non dare un'arme in mano alle opposizioni politiche e personali del Parlamento e della stampa.

A riassumere il mio pensiero, io vorrei che i diversi e numerosi agenti ausiliarî si trasformassero al possibile in agenti diretti; e che le arbitrarie ed equivoche loro funzioni dessero il luogo a una verace giurisdizione, nella quale essi movendosi con libertà rendessero pubblico conto dell' uso che fanno di questa. In cambio di oscuri preparatori di affari, sotto un ministro che sottoscrive spesso senza coscienza, sovraccarico com' è di un lavoro impossibile ad ogni uomo, per industre ed esperto che sia; io desidero che gl'impiegati, e massime i centrali, diventino magistrati amministranti o pubblici ufficiali, subordinati sì ai ministri, ma con propria e vera libertà e funzione. E le migliaia di agenti che ora si adoperano nei ministeri, e appena bastano al lavoro, sa-

rebbero, io credo, soverchi, quando l'ordine delle funzioni fosse così stabilmente fermato; perocchè la semplicità e la precisione degli ufficii è condizione di economia del lavoro e del tempo.

Mi si passi un paragone, che certo è assai calzante al proposito, e varrà a chiarire anche più il mio concetto. Certe case signorili hanno cuochi e cocchieri e bàlie e camerieri, e un maggiordomo che ordina e soprintende. Or che direste se niuna pietanza si avesse a condire, o niun cavallo a streggiare, se prima il maggiordomo non l'ordini od approvi? Sarà egli giusto e possibile di sindacare il cuoco e il cocchiere per gli sconci che avvengono; anzi vi sarà veramente un ufficio di cocchiere e di cuoco? È soverchio il dire che in siffatta disposizione di cose, poichè il maggiordomo non sa fare da cocchiere e da cuoco, e questi non possono operare senza di lui, il servizio sarà pessimo, lento, intricato, e mancherà ogni zelo in quei servitori ibridi, che non hanno un onore del mestiere da custodire, perchè non hanno una funzione libera da esercitare.

Questa comparazione, tolta dagli ordini privati della famiglia, è adeguata ai carichi pubblici; senza che con ciò intendessimo di ritenere con alcuni politici, come l'Haller, che i pubblici ufficii non sieno che cariche domestiche di corte. La proponemmo per dimostrare che sì nel giro della famiglia come dello Stato è vano parlare di ordine, di economia, di responsabilità degli atti, se gli ufficii non sono organicamente stabiliti, e non è stabilita la pubblica funzione e responsabilità di ciascuno.

Ma perchè a questo grado salgano gli agenti ausiliarii, sieno degni dell'ufficio, e il Governo si possa fidare di loro, com'essi trovano nelle leggi protezione e giusti favori; è mestieri più minutamente internarci nella organizzazione della burocrazia, ed esaminare le norme varie di entrata, di avanzamento, i dritti e i doveri degl'impiegati. È un argomento negletto troppo, ma pure d'una suprema importanza, lo ripetiamo; e niuno ci biasimi di fermarci molto sopra di esso.

CAPO VII.

REQUISITI DEGL' IMPIEGATI E MODI DI AMMISSIONE AI PUBBLICI UFFICI.

Sotto il nome d' impiegati noi comprendiamo tutte le sorte di agenti della pubblica amministrazione, abbiano o no una funzione propria, appartengano al servizio centrale o locale, esercitino un ufficio civile, militare o giudiziario. Intendiamo insomma discorrere di tutti coloro che volontariamente o no servono allo Stato, e sono investiti di qualche ufficio dal Governo e dalle amministrazioni pubbliche (1).

Presi in questo senso larghissimo, ciascun vede che gl' impiegati hanno in mano la forza, i valori, la prosperità e civiltà dello Stato. La giustizia, la finanza, l' istruzione, il commercio stesso, l' ordine pubblico e la difesa della nazione dipendono principalmente da questi agenti, diversi per gradi, per nobiltà di ufficio, per intelligenza, per numero.

Tolti come sono al lavoro individuale, alle private professioni, e addetti ai servigi dell' amministrazione e del governo, queste classi numerose di cittadini deono preoccupare il legislatore e l' uomo di Stato. Se essi hanno a procacciare con l' opera loro il benessere materiale e morale della società da loro amministrata, lo Stato dee organarli secondo i fini sociali e nell' interesse pubblico, ma insieme ha da tener conto di tanti dritti ed interessi di cittadini e famiglie, che si abbandonano e consacrano al pubblico servizio, attendendo dallo Stato la sussistenza e la soddisfazione dei loro privati e legittimi bisogni.

---

(1) Anche in questo significato amplissimo, che abbraccia i pubblici funzionari e i semplici agenti ausiliari o gl' impiegati in senso proprio, sono esclusi i membri dei consigli provinciali e comunali, i giurati, gli avvocati e procuratori, le autorità ecclesiastiche, i semplici soldati, e in genere tutte quelle cariche che non sono investite dal governo, o non esercitano *imperio* pubblico.

Il numero, la condizione e le guarentigie di questa classe non sono pari presso le varie nazioni civili.

Negli Stati Uniti la forma repubblicana, la natura degli Stati confederati, il principio elettivo predominante, le tradizioni della razza che andò a colonnizzare quelle terre, la lontananza dal continente, non hanno dato un grande incremento alle classi stipendiate e governative.

In Inghilterra la diversità di assetto della proprietà territoriale, il predominio nel governo e nell' amministrazione dei grandi proprietarii, il sistema dei fedecommessi e maggiorati sussistente, il difetto di una vera centralità amministrativa, la disformità degli ordinamenti della giustizia, dell' istruzione, della milizia, in una parola, la diversità delle condizioni sociali e politiche di quella nazione da tutto il continente, non ha fatto nascere quella numerosa burocrazia,che altrove richiama lo studio e le cure del legislatore (1).

Negli Stati di Germania l' amministrazione è largamente costituita; ma convien dire che le provvide disposizioni prese per guarentire il buon servizio ad un tempo e la sorte degl' impiegati, e d' altra parte la piccolezza di molti Stati e la mancanza di rivoluzioni politiche coi loro rimbalzi in amministrazione, han potuto conservare a questa la calma e l' ordine sì necessarii ai suoi progressi.

È in Francia, in Italia, nella Spagna, che il bisogno di pensare alla sorte di tanti cittadini e famiglie viventi sul bilancio dello Stato si è fatto sentire. Due cause gravissime principali hanno generato uno stato di cose che richiama l' attenzione dei pubblicisti sul numero e sulla condizione degl' impiegati. Esse sono: l' accentramento che sostituisce all' opera privata e spontanea dei cittadini la mano del governo quasi da per tutto; e l' incessante mutarsi di forme politiche e dinastie, i conati frequenti di parec-

(1) Ciò non ostante, per quel moto storico di accentramento che avvertimmo, anche l' Inghilterra comincia a moltiplicare le funzioni salariate, e il censimento del 1851 presenta uno stato di 64,224 impiegati civili con soldo. (Fischel, op. cit. III. 1.).

chi partiti per vincere gli avversi, il bisogno sentito da' governi vincitori di rimunerare i partigiani mercè gl'impieghi,di rimuovere gli avversarii dai pubblici ufficii, di creare di pianta alcuni ufficii per crescere il numero dei partigiani. I quali bisogni o pretesti hanno introdotto delle massime sovversive in amministrazione e perpetuatrici del disordine, cioè che il governo abbia da avere la mano sciolta nel conferire gl' impieghi e nel rimuovere gli ufficiali; che le esigenze della politica danno in ciò al governo poteri discrezionali che è pericoloso il restringere, chi non voglia sfibrare l' autorità, ferire l' unità nazionale, e produrre l' anarchia nello Stato.

A volerci fare un concetto del numero sformato a cui è giunta in Francia la burocrazia, ricorderemo questo fatto. Un articolo della legge di finanza del 1849 imponeva al governo la pubblicazione di uno specchio particolareggiato di tutti gl' impieghi retribuiti dallo Stato, dai dipartimenti e dai comuni. Questo voto non potè soddisfarsi. Il ministero dimandò che si rivocasse quell'articolo ; perocchè la chiesta pubblicazione non potea farsi se non mettendo a stampa 50 volumi in 4.° di 600 pagine, da costare mezzo milione di franchi ! E in fatti l' articolo fu ritirato.

Se ad una precisa statistica si rinunziò, gli sforzi si rivolsero a una diminuzione graduale del numero degl' impieghi. Ma si dovè confessare ben presto che eziandio questo partito non era di facile esecuzione, nello stato presente della società.

E invero uno dei servizii più dispendiosi e che assorbe il più gran numero de' cittadini, è la forza armata di terra e di mare. Il sistema invalso da parecchi anni presso quasi tutti gli Stati di tenersi, anche durante la pace, armati sufficientemente e pronti alla guerra, induce delle spese gravissime, togliendo molti uomini alla produzione nazionale. Ma il risolvere questa questione e diminuire gli eserciti spetta non all' amministrazione ma alla politica ; e finchè i maggiori governi di Europa tengonsi in questo stato, direi, di allarme, le riforme da questo lato sono poco sperabili, o si riducono a un bel nulla.

Quanto al gran numero degl' impiegati destinati a raccogliere le pubbliche entrate o i tributi e a soprintendervi, conviene andar

guardinghi nelle riduzioni da tentare. Gli agenti finanzieri esercitano spesso delle funzioni di vigilanza e di controllo, necessarie a quel servizio speciale. Certo il migliore ordinamento di una percezione e ispezione delle entrate può rendere inutile l'opera di alcuni impiegati; ma in genere le riduzioni nel personale finanziario tentate in Francia nel 1848 produssero un corrispondente scemamento d'entrate; sicchè le economie in questa materia, praticate da un lato, possono venir neutralizzate dall'altro, quando non si facciano con prudenza grande e da uomini sperimentatissimi.

Un altro dei pubblici servizii che costa moltissimo negli Stati continentali è la giustizia. Guardando al solito all'Inghilterra, alcuni pretenderebbero di sostituire ai collegi giudiziarii moltiplicati pel territorio, de'giudici individui e possibilmente gratuiti; quando pure non si dica di volerli elettivi e mutabili. Ma se le condizioni sociali, l'organica e secolare composizione della magistratura, l'uso del giurì nella materia civile e penale, e soprattutto la mancanza di codici in Inghilterra fanno possibile un'amministrazione della giustizia commessa in gran parte a'giudici di pace, singoli e gratuiti; le più contrarie condizioni del continente, sotto l'aspetto sociale, politico, legislativo ed amministrativo, non fanno pur sognare ad una innaturale imitazione di quegli ordini. Il che non importa che una ben regolata amministrazione della giustizia non debba provvedere alle possibili riduzioni, accordate col bisogno di un servizio sì rilevante; e certamente quando le vie di comunicazione fossero cresciute, e la statistica giudiziaria mostrasse la possibilità di scemare qualche tribunale ed accrescere le attribuzioni dei giudici inferiori e individui, una riduzione per questo capo sarebbe ad operare. Ma sempre sarà un sogno il pensare ai giudici elettivi e gratuiti in paesi dove la giureprudenza è la speciale professione di una classe, non più lo spontaneo e vivo sentimento di tutti, e dove il livello delle fortune e lo sminuzzamento della proprietà fa gravosi o impossibili a molti gli ufficii gratuiti. Circa altri sgravamenti tentati nei rami dell'istruzione e de'lavori pubblici, essi sono più apparenti che effettivi; e spesso riduconsi a uno spostamento di uomini e funzioni dal centro dello Stato alle pro-

vince e comuni, ovvero a private amministrazioni. Senza entrar qui a discutere i vantaggi o i danni di queste mutazioni, è chiaro che quanto agl' impiegati ed alle spese relative, la questione si trasporta, ma non si scioglie; perocchè quella parte di agenti richiesti in que'servizii sono addossati ad altri centri, ma, in numero, d' ordinario restano gli stessi.

Le cose accennate fin qui bastano a mostrare che la burocrazia, e gli ufficii stipendiati e numerosi, sono un fatto necessario nei tempi e nelle società d'oggi; e che nonostante quelle ragionevoli e importanti riduzioni che pure si possono praticare, resterà sempre una copiosa classe di cittadini, investita di pubbliche funzioni, retribuita da' pubblici bilanci, alla cui sorte convien provvedere, nel tempo stesso che convien pensare a ordinarne il movimento, armonizzare le gerarchie, e, quel che più monta, evitarne gli abusi, gl'intrighi, o migliorarne il carattere morale e legale. Una certa facilità, per mezzo di pressioni e di raggiri, di ottenere impieghi ha fatto non di rado entrare in queste classi, da cui pure la società attende il suo benessere, uomini inetti per probità o intelligenza ad ogni altra professione; la niuna responsabilità legale verso il pubblico e la concentrazione nel Governo delle funzioni amministrative ha corrotto generalmente il carattere dell'impiegato ; e quando i rivolgimenti politici o le esigenze della finanza han determinato i governi ad operare delle riduzioni o dei cangiamenti burocratici, presedendo sempre, in mancanza di norme stabili e giuste, l'arbitrio dei reggitori del tempo, nè le rimozioni nè le nuove nomine han rimediato al male, o stabilito almeno per l'avvenire principii d'ordine e di giustizia.

Generalmente l'arbitrio regna sia nelle prime nomine, sia nelle promozioni e rimozioni dei pubblici agenti; ed è inutile l' avvertire che l'arbitrio genera il disordine, la corruzione, lo spirito d'intrigo, e la mania di procacciarsi un impiego senza fatica nè merito. Il quale stato di cose non è speciale a noi soli. Una legge del 1850 in Francia voleva che dei regolamenti pubblici statuissero in tutt' i servizii le condizioni stabili di ammissione e di avanzamento negli ufficii. Ma essa non fu mai eseguita.

Così stando le cose, è necessario insistere sui principii che

hanno a regolare le nomine, le promozioni, la disciplina e in genere la sorte dei pubblici funzionarii. Questi non sono già gl'iloti del potere, o lance spezzate di ministri. La società chiama una parte de' cittadini a governarla ed amministrarla nel comune vantaggio; è lo Stato che ne rimunera i servigi, ed è allo Stato ch'essi servono e deono servire. Ora lo Stato dee pensarvi assai maturamente, prima di chiamare de'cittadini a servirlo: quando ha affidato qualche potestà nelle loro mani, si è fatto solidale con loro, ha stretto un patto di protezione che è sacro; ed ogni pentimento da sua parte dopo la scelta, per altro che paia, è sempre un' ingiustizia.

Molto ancora è a desiderare dalle legislazioni civili intorno all' organizzamento, conservazione, esercizio e disciplina della gerarchia amministrativa; ed anche le poche disposizioni esistenti a tutela della giustizia e degl' interessi pubblici e privati, nel più de'casi non si osservano. Piuttosto che lasciare al potere discrezionale dei ministri il fermare queste norme organiche, o il non fermarne a dirittura, sarebbe a desiderare che un ordinato e stabile sistema di leggi prendesse a governare questa materia, servendo di guarentia alla libertà dello Stato e insieme all' interesse dei privati.

La gerarchia civile è costituita da un vario numero di forze intellettive, le quali, nei diversi servizii e con proporzionata importanza, indirizzano conducono e migliorano la pubblica amministrazione.

Ora nella prima formazione organica sono da osservare due cose: 1.° i requisiti personali che rendono atti chi li ha ad entrare nei pubblici ufficii; 2.° i modi migliori e conformi al fine sociale, onde quegli ufficii si devono conferire. Più brevemente: le condizioni di capacità, e i modi di nomina.

Le condizioni generali d' idoneità ai pubblici ufficii possono ridursi a quattro: la capacità civile e politica, l' età, la coltura intellettuale, la probità e stima pubblica.

I. La qualità di nazionale è necessaria in genere per conseguire i pubblici ufficii. È giusto che coloro che compongono lo Stato, ne portarono e portano i pesi, godano delle prerogative ed onori

proprii del civile consorzio. Ma soprattutto la comunanza della lingua, de' bisogni, delle abitudini, della educazione e degl' interessi, essendo condizioni per bene amministrare, se altra ragione non vi fosse, basterebbe ad escludere gli stranieri da' pubblici impieghi. I Romani non definivano altrimenti la libertà civile che come la facoltà di amministrarsi: *magistratus esse suos*, era il grido della plebe contro ai patrizii, che tenendo il resto del popolo come stranieri, lo escludevano dalle magistrature.

Il principio, conquistato oggimai alla civiltà, della eguaglianza civile e politica, non consente più privilegi di nascita o di classi nel conferimento degli ufficii. Tuttavia questa eguaglianza non va interpretata come dritto astratto ed attuale di *tutti* i cittadini a tutte le cariche; ma solo come possibilità giuridica, e quando fossero adempiute le altre condizioni richieste dal pubblico bene. La quale possibilità è anche giusto che venga esclusa per coloro che a causa di reati, e massime per i reati più degradanti, come la frode, lo scrocco, il furto, la falsità, la nefandezza dei costumi e simili, si resero volontariamente indegni di amministrare la cosa pubblica.

Quanto agli stranieri, si ammettono delle eccezioni nelle cariche letterarie, artistiche e scientifiche; ma pure non si dovrebbe usarne che a riguardo di un merito incontestato, e dopo esaurito le ricerche nella propria nazione.

II. Come l'età è condizione per l' esercizio dei diritti civili, così è richiesta per l'uso dei politici, in generale. È chiaro in fatti che alcune funzioni le quali domandano senno e coltura non devano commettersi ad imberbi; e per contrario i principii delle carriere, i noviziati, è meglio che si facciano dai più giovani, perchè abbiano il tempo di salire ai gradi maggiori, e soprattutto per non aggravare la pubblica amministrazione di pensioni e giubilazioni intempestive.

III. La gerarchia civile si compone di forze intelligenti raccolte e ordinate insieme per sopraintendere alla pubblica amministrazione ne'varii suoi rami. Ora queste intelligenze non sono delle potenze soltanto; ma dovendo adoperarsi in lavori determinati che richieggono delle teoriche conoscenze, è manifesto che la

coltura scientifica e una particolare educazione dee fecondare quelle potenze intellettive.

La divisione del lavoro, così materiale come morale, ha generato nelle società adulte dei ceti e professioni speciali. La politica e l' amministrazione finiscono anch' esse col diventare un' arte propria e difficile di chi vi attende con assiduità, checchè si dica o si faccia da chi s' impanca a parlar di governo e di finanza, appena uscito di scuola o dal fondaco di un mercante. Il dritto pubblico e privato, la storia, l'economia politica, e specialmente quell'abito intellettuale che genera il sicuro colpo d'occhio di un amministratore, son cose che si ottengono solo dalla educazione e dal lungo abito; e ridurre quasi a nulla la coltura di un impiegato non ha poco contribuito a screditare quella classe sociale.

Tuttavia è chiaro che non in ogni ufficio è necessaria nè la straordinaria coltura nè certe speciali cognizioni; e massime nei più bassi servizii dell'amministrazione attiva, la probità, l'assiduità e in genere le doti del carattere sono di assai maggior pregio che una educazione scientifica accurata. Ma nell'amministrazione centrale dei ministeri, nelle alte cariche della finanza, nel consiglio di Stato, ne' prefetti, consiglieri di prefettura, e generalmente nei direttori delle amministrazioni generali una grave e speciale coltura è necessaria; e noi lo ricordiamo solo perchè l'uso non di rado ha declinato da queste regole.

L' abilità, la dottrina e l' esperienza negl' impiegati agevola di molto l' amministrazione e ne migliora e simplifica l' organismo. Accade non di rado che un'amministrazione, per la imperizia della più parte dei suoi membri, non basta o mal provvede al suo lavoro speciale, sì che corre ad aggiungere altri organi alla pianta numerica esistente. Questo ripiego, che moltiplica e scredita la classe burocratica già numerosa, è evitato dalla severa scelta d'impiegati colti e capaci; onde si vede che alzandosi il livello della coltura intellettuale nei pubblici ufficiali, si perviene per via naturale a scemarne il numero e a praticare le desiderate e graduali riduzioni.

IV. L'ultimo requisito, e primo per importanza, negl'impiegati è la probità.

Il governo, secondo il bel detto di un antico, appartiene ai virtuosi. La virtù negli amministratori agevola l'opera amministrativa, allontana i disordini, rende inutili molte cautele e controlli, supplisce sovente al difetto delle leggi, eccita il concorso e l'applauso degli amministrati. Per contrario, il Governo farà sforzi prodigiosi per ordinare i servizii, la disciplina, i doveri, le ispezioni de'suoi ufficiali, ma questi, quando sieno corrotti ed infidi, sapranno guastare le leggi più provvide, e sfatare la vigilanza più attiva. La condizione della probità e universale; anzi è più richiesta nei bassi ufficii e più numerosi della coltura, che quivi è menoma o di nessuna importanza.

Il contatto giornaliero di questi agenti con gli amministrati e la relativa piccolezza degli stipendii, mette a prova bene spesso la virtù loro ; e dov' ella stia salda, non è a dire quanto credito acquista il Governo presso l'universale, che suole giudicare della bontà dei capi da' quei subalterni con cui conversa più di frequente.

Detto de' requisiti generali, vediamo ora i modi diversi che gli Stati adoperano nell'ammissione ai pubblici uffici per constatare quei requisiti.

Nulla di più agevole che procacciarsi le pruove della nazionalità, della capacità civile e dell' età dei chiamati a qualche carica pubblica. Tutte le difficoltà s' incontrano nell' assicurarsi della onestà : una prova diretta e di qualche peso non si può in verità ottenere, se tale non voglia stimarsi que' *certificati di moralità* che riesce sì facile ad ognuno di pracacciarsi. Tuttavia non dico che sia impossibile, anche nel presente stato della società, d' informarsi della onestà di un cittadino, prima di confidargli un ufficio pubblico. Vi è sempre qualche via di sincerarsi della sua condotta nella professione che per avventura ha esercitato, e massime del modo ond' ei si governa da privato e nella famiglia. È un pregiudizio funesto il credere che non si abbia a entrare nella privata moralità di un uomo, per rispetto che si dee alla libertà. Gli uomini recano d' ordinario nelle pubbliche funzioni quegli abiti e que' sentimenti che ebbero nel giro della famiglia e nelle private relazioni. I vizii e le virtù sono quelli sempre : un uomo

rivestito di pubbliche funzioni, come ha più doveri da compiere così ha da esser dotato di maggiori virtù.

È assai raro, se non impossibile, che un cattivo padre di famiglia, un bindolo, uno scialacquatore, un giocatore, un beone riesca un buon ufficiale dello Stato. Epperò le indagini più gravi e scrupolose non sono da trasandare, innanzi di stringere col cittadino privato un'alleanza, che, come è nostro avviso e dichiareremo, di sua natura è irrevocabile, salvo delle prove e dei motivi gravi.

Le forme dunque usate nelle prime ammissioni, riduconsi generalmente a quelle che dimostrino l'attitudine del cittadino all'ufficio.

Prima che gli Stati si ordinassero secondo lo spirito moderno, e accanto agli ufficii ereditarii e privilegiati, nacque una forma di conferimento d'impieghi, contraria ad ogni sano principio: la vendita degli uffici. In Francia s'incolpa Francesco I di avere introdotto questo biasimevole costume, che di poi si allargò e mantenne fino alla Rivoluzione. Ma convien dire, per amore di giustizia, che il sistema non fu imputabile a un uomo solo giacchè fu adottato da tutti, nè si restrinse alla Francia. Generalmente fu uno spediente di finanza, che quel re ed altri inventarono per passarsi del voto delle assemblee e dei contribuenti, dovendo supplire ai pesi già molto cresciuti dello Stato, a far fronte alle spese delle guerre, frequenti in quel periodo.

La magistratura e l'esercito trafficò le sue dignità, i dazii stessi e le regalie si vendevano sotto certa forma d'infeudazione ai privati; e non è raro il caso di alienazioni fatte simultaneamente a due ed a tre. Si creavano ufficii inutili per poterli vendere. Questi disordini sono caduti quasi dappertutto, e non è più da occuparsene o da riprovarli: è notevole tuttavia che l'Inghilterra ne serbi qualche traccia, vendendosi ivi ancora qualche grado mezzano dell'esercito.

I modi ora vigenti negli Stati civili, cessata la vendita degli ufficii, si riducono a questi: scuole di educazione, alunnati o volontariati, concorsi ed esami, scelta discrezionale del governo.

È assai utile il prendere alcuni dalla età più fresca ed educarli convenientemente agli ufficii cui si destinano. Lo Stato può intendere così fin dal primo esplicamento alla moralità, alla istruzione e disciplina del funzionario a venire. È uno dei pochissimi modi in cui l' indole morale e la capacità insieme possono constatarsi e dirigere; e gl'inconvenienti, che pure vi si notano, sono di gran lunga compensati dai vantaggi che lo Stato ne può ritrarre.

La guerra e la marina, più che ogni altro servizio pubblico han profittato di queste istituzioni, fertili vivai come sono di artiglieri, d' ingegneri e marini valenti. Basterebbe ricordare ad onore di siffatte scuole la *politecnica* in Francia.

Anche altri rami dell'amministrazione possono giovarsi di questa istituzione : e le scuole normali, le scuole di arti belle, di mestieri, il genio civile, i collegi medici e chirurgici, bene ordinati, dovrebbero far buona prova ed essere i seminarii di artisti, professori, ingegneri e meccanici valorosi.

Il sistema degli esami combinati co' concorsi serve nelle scuole a guarentire la prima idoneità e a riconoscere le maggiori attitudini e la coltura relativa.

Quanto agli alunnati, soprannumerariati, o volontariati che si chiamino, non può dirsi ch'ei sieno in Francia e appo noi in gran voga e dieno que'frutti, che pure se ne potrebbero attendere. Invece in Alemagna uno dei modi più consueti e utili per rifornire la pubblica amministrazione è l'alunnato. Senonchè quivi il grande incremento preso dalle Università e il savio intreccio della educazione universitaria con un noviziato nei pubblici ufficii, rende l' istituzione di questo un ricco semenzaio d' impiegati a coltura sempre fresca e abbondante. I giovani che si destinano a qualche pubblico impiego s' inscrivono nelle Università a quei varii corsi che vi si danno di economia, di finanze, di amministrazione demaniale, doganale, ed altre materie di pubblica amministrazione; si sottopongono agli esami universitarii; e dipoi, ammessi all' alunnato, dopo qualche anno di esercizio, fanno altri esperimenti pratici per conseguire l' ufficio. Così l' amministrazione è in grado di rifornirsi successivamente di nuovi membri, che possono

tener dietro ai perfezionamenti di quelle varie discipline, e introdurli nella pratica civile (1).

Un'altra maniera di provvedere agli ufficii pubblici sono i concorsi. Questa forma si adopera con frutto per ottenere la pruova della capacità intellettuale, ma è affatto impotente a documentare l'onestà e i costumi; talchè una prudente amministrazione aggiungerà al concorso delle altre disamine, per chiarirsi della moralità del cittadino che si presenta alla pruova. Sventuratamente la coltura intellettuale può trovarsi, e si trova in fatti, scompagnata dalla probità e dal buon costume.

Il sistema dei concorsi non è applicabile che a quelle cariche dove la speciale e ricca coltura intellettuale è richiesta. E però in molti impieghi umili riescono soverchi allo scopo. Co' concorsi, adunque, si provvedono utilmente gli alunnati nella magistratura, nel Consiglio di Stato, nella Corte dei Conti e molti ufficii della pubblica istruzione e di quelle amministrazioni in genere che richieggono cognizioni non comuni.

La maggior cura nel fatto de' concorsi dee aversi ad organare il metodo e i componenti delle commissioni giudicatrici. Il meglio è sempre di lasciare in mano alle giunte di esame il meno di arbitrio possibile, perchè non divenga o non si stimi dai concorrenti un atto di favore quel che dev' essere un vero e giusto giudizio.

---

(1) Ecco come si esprime il Bluntschli in pro di questo sistema. « La « capacità individuale a' pubblici ufficl vien messa a pruova sottilmente « nelle amministrazioni tedesche, e solo vi sono invitati coloro che han « sostenuto lo sperimento dello Stato. Questo sistema ha apertamente di « grandi e innegabili vantaggi appetto agli altri vigenti nella più parte de- « gli Stati, i quali nelle ammissioni non sono legati alla lista dei candi- « dati sperimentati. Dicerto, vi ha in quello un' alta guarentigia di pro- « fonda coltura e di attitudine all' ufficio, e inoltre esso evita mirabilmen- « te gl' indegni influssi delle fazioni e degl' intrighi di corte, assicura una « carriera all' ingegno, e allontana i sollecitatori importuni ed ignoranti ». (*Allgemeines Staatsrecht*, *VII. Buch*, *2 cap.*). Vedi anche un articolo del Laboulaye su' noviziati in Germania, nella *Revue* del Wolowsky, XVIII.

Per il che tra le due forme che s'usano in questi esperimenti, cioè i *titoli* e gli *esami*, sono da preferire questi ultimi, ai quali possono aggiungersi i primi, in caso di parità di merito. La stima dei titoli è una cosa sì malagevole e sì piena di dubbio, che raramente l'arbitrio dei giudicanti non si mesce nel desumere da quelli soli il valore di un concorrente e la capacità all'ufficio. Del resto, se un uomo ha titoli così specchiati, così pubblici, così fuori di paragone con altri, non è il caso di ricorrere al concorso, il quale è d'ordinario uno sperimento per riconoscere la superiorità intellettuale relativa fra uomini reputati più o meno eguali.

Tutti quegli ufficii (e sono moltissimi) che non si provvedono coi tre modi divisati, spettano alla scelta discrezionale del Governo, il quale usa quelle indagini e cautele che più stima opportune nel conferirli.

Nondimeno la scelta discrezionale non dovrebbe tradursi in puro arbitrio o favore; e un governo si atterrà sempre, anche nel conferire i più umili ufficî, ad alcune norme sagge e rispondenti all'utilità della cosa pubblica: prenderà le più minute informazioni, interrogherà delle speciali commissioni, valuterà la vita passata e i titoli di un cittadino, prima di entrare con lui in una relazione che partorisce tanti obblighi e dritti vicendevoli.

Ma soprattutto, quello che avvertiamo sin da ora e sarà dimostrato meglio appresso, questa scelta discrezionale per regola non va esercitata che per le prime ammissioni e in mancanza di quei modi divisati di sopra.

Essa non dee stendersi a quei maggiori ufficî, a cui una preparazione può darsi in altri ufficî pubblici, e a cui questa serva di scalino. Meglio che tutt'i concorsi e gli sperimenti, vale la pratica acquistata e provata di un ufficiale, per condurlo a qualche maggior carica nello Stato, che abbia affinità con quella già tenuta lodevolmente. Il coordinare quindi con leggi i varî ufficî amministrativi e designare al governo in quali classi d'impiegati dee scegliere l'ufficiale superiore è un bisogno a cui gioverebbe assaissimo provvedere, ad evitare arbitrî, favori e sconci nella scelta di cariche importanti nello Stato.

Noi non abbiamo parlato del sistema elettivo nel conferimento dei pubblici uffici; perchè in verità esso non è una fonte di autorità esecutiva, ma è il principio della rappresentanza così in politica come in amministrazione. Vero è che alcuni novatori inconsiderati ne vorrebbero far derivare quasi tutti gli ufficî; ma non è difficile il rigettare questo pensiero, chi guardi alla natura stessa di quel principio, al rinnovamento frequente cui van soggetti i nominati, alla incapacità negli elettori di riconoscere e di assicurare la coltura richiesta all' ufficio, e ancora alla prerogativa del Re, come capo del potere esecutivo. Ci sarà dato altrove, del resto, di toccare questo argomento delle rappresentanze elette e indicarne la propria funzione.

Non vogliamo chiudere questo discorso intorno alle prime ammissioni agli ufficî senza avvertire che nella presa di possesso di qualunque impiego pubblico è richiesta la prestazione del giuramento di fedeltà al Re, allo Statuto ed alle leggi dello Stato. Essa è come la consacrazione solenne della qualità di pubblico ufficiale, in cui si entra. Si è molto disputato sulla necessità, utilità e giustizia di questo atto preliminare, il cui obblio è punito anche dal Codice penale (1). Senza entrare in sottili disamine, si può dire per regola che in una società bene ordinata i doveri di cittadino e di pubblico amministratore sono anche dei doveri religiosi; cioè a dire che il fondamento etico delle obbligazioni giuridiche rimane sempre: ed è questo legame che si ha in animo di mantenere coll' atto religioso e politico insieme del giuramento. Esso suol prestarsi nelle mani de'superiori gerarchici immediati.

CAPO VIII.

CONSERVAZIONE E RINNOVAMENTO DELLA GERARCHIA.

Parlando delle prime ammissioni ai pubblici ufficî, supponemmo che questi fossero i meno importanti e appartenenti alle più ime sedi della gerarchia. Normalmente infatti un cittadino privato

(1) Vedi art. 233 Cod. pen.

non è chiamato d'un salto a un ufficio elevato, che esige maturità di senno, sperimentata dottrina e pratica degli affari pubblici.

Per regola, dunque, le prime nomine si fanno nei gradi inferiori della gerarchia, e si conferiscono a giovani.

Ma quei gradi ne hanno sopra di sè de' più alti, più onorevoli e meglio retribuiti; quei giovani col volger del tempo divengono più gravi, più esperti, e, carichi di una famiglia, hanno maggiori bisogni. Allorchè la morte, le rimozioni, l' aumento organico di un servizio o altra causa fanno de' vuoti ne' posti di maggior conto, rinnoverà il Governo volta per volta quei concorsi e quelle scelte, inviterà sempre novelli cittadini ed estranei all' amministrazione; ovvero si gioverà di quegli elementi già formati, già usati all'amministrazione e impratichiti nei pubblici servizii?

La risposta non può esser dubbia. Se lo Stato rinnovasse da capo sempre l' amministrazione, reclutando nuovi cittadini direttamente pei posti superiori di essa, farebbe due gravi danni: torrebbe cioè ai minori ufficiali già ammessi e provati ogni speranza di salire, troncando i nervi alla loro attività e alla emulazione; e d'altra parte confiderebbe a mani sempre nuove ed inesperte i carichi più gravi, che richiedono una capacità speciale, non possibile ad acquistare che col tempo; ogni tradizione amministrativa verrebbe rotta; e la lentezza, il disordine e lo scoramento s' impossesserebbero dell' amministrazione. In ogni caso, cessando la carriera amministrativa di essere uno stato, anzi di essere una *carriera* nessun cittadino di mezzana capacità si troverebbe che volesse rinunziare alle libere e più fruttuose professioni private del commercio, delle scienze, delle arti.

Affinchè dunque la gerarchia, formata che sia, si conservi, si rinnovi organicamente, si arricchisca sempre di elementi volenterosi, sperimentati ed acconci, è mestieri stabilire un ordinato sistema di avanzamenti o promozioni negl'impiegati, secondo le varie gerarchie.

Le promozioni gradualmente ordinate riposano su due principii, combinati e combinabili insieme secondo ragione: cioè l'anzianità ed il merito.

L'anzianità è una norma certa, e quasi direi cieca, determinata

dal tempo trascorso da un impiegato relativamente all' altro nell' ufficio, dal dì dell' entrata rispettiva in una medesima funzione. Tuttavia questa norma non manca di ragione : la presunzione che la giustifica è che il più lungo esercizio di una stessa carica ha dovuto generare, a pari condizioni, una maggiore abilità, esperienza, e in fondo un maggior *merito* nell' impiegato anziano. Il pregio di questa norma soprattutto è di contenere una guarentigia di avvenire fidata per l' impiegato. Alla giovinezza succedendo la virilità, co' suoi bisogni di quiete e di concentramento, e le famiglie col tempo allargandosi e dimandando maggiori mezzi ; l' impiegato è fatto sicuro dal pensiero che lo scorrere degli anni, col produrre naturalmente dei vuoti negli ordini superiori, gli produrrà un aumento di entrate e una condizione più alta.

L'anzianità è la guarentigia delle famiglie e del privato interesse degli ufficiali pubblici ; ed è una salda barriera contro lo spirito d' intrigo di quelli e l' arbitrio o il nepotismo dei superiori e del Governo. Se non che i pubblici ufficii non sono istituiti a vantaggio degli uomini che li tengono. Se gl' impiegati si nobilitano a considerarsi come organi del potere sovrano, se formano uno *stato* ed un ordine sociale che dee avere le sue guarentigie e le sue speranze, come ogni altro, questo stato è pubblico, e gl'interessi dei suoi membri deono subordinarsi al pubblico bene, cioè al migliore andamento del pubblico servizio.

La sola norma dell'anzianità è estrinseca e in gran parte cieca. Si può bene appartenere da lunghi anni ad un' amministrazione, ed essere, per natura o per pigrizia, inetto a funzioni di maggior conto. Fra i diversi ufficiali dello stesso grado non è raro il trovare che uno si elevi per naturali attitudini o per coltura e buon volere sugli altri più antichi di lui. Dovrebbe lo Stato, in grazia di alcuni, privarsi volontariamente dei vantaggi che gli promette un impiegato valente, quando ei fosse chiamato a più alta funzione ?

Napoleone I, con quella sua scolpita grandezza di formole, soleva dire ch' ei bisogna non cercare i posti per gl' impiegati, ma gl' impiegati per i posti. Non è dunque da negare che l' anzianità in certi casi debba tacere innanzi a un merito riconosciuto.

Nonpertanto, nelle cose umane ogni regola ha i suoi lati difettivi, e la prudenza sta nelle savie combinazioni degli estremi, che così si ottundono e riparano al possibile. Il merito e la capacità sono senza dubbio il principio vero da riconoscere; ma il punto sta nel giudizio di esso nei casi e per gli uomini particolari. Raro è che l'arbitrio, i favori, gl'intrighi non dominino in quelle stime. Sovente le calunnie, i capricci o le sètte corrompono quel giudizio imparziale che dovrebbe aver di mira le sole esigenze del servizio.

In tal caso, riuscirebbe sempre meno nociva quella norma più cieca forse, ma perciò appunto più imparziale dell' anzianità. Almeno nessuno avrebbe a lagnarsi di un' ingiustizia, e l' anzianità, come la sorte, sarebbe tollerata con rassegnazione da tutti; dovechè una cattiva scelta di merito preteso solleva clamori, sconforta gli emoli, toglie credito al Governo, e reca insieme danno e disordine alla disciplina gerarchica ed al servizio.

Il miglior partito è, dunque, di combinare l' anzianità e il merito, regolando tuttavia la scelta di questo al possibile per purgarla di ogni arbitrio. Questa combinazione e queste norme non son facili; e parecchie amministrazioni sono ancora ben lontane dall'averle prestabilite, come sarebbe giusto ed utile che si facesse. Dove finora le regole più precise vennero fermate generalmente, sono l'esercito e l'armata. Era giusto che gli organi della forza pubblica, i quali non si reclutano spontaneamente come altrove, avessero una certezza del loro stato, e trovassero un compenso ai pericoli e ai disagi di un ufficio che assorbe i più verdi anni della vita. In genere, nelle armate domina il principio dell'anzianità; e solo per i gradi superiori è lasciata una scelta discrezionale al Governo, il quale d' ordinario segue anche in quei gradi il sistema dell' antichità, ma se ne trae fuori per ricompensare il valore, l' abilità, le fatiche straordinarie, e i pericoli corsi nel servizio.

Perchè le promozioni fossero più frequenti e lo zelo venisse eccitato più dalla speranza dei compensi, si distinsero nell' ordinamento gerarchico i *gradi* e le *classi*.

Le diverse funzioni di mano in mano più alte e nobili formano

i gradi gerarchici. Le particolari distinzioni in uno stesso grado, determinate specialmente dalla diversità delle rimunerazioni, sono le *classi*. Così i commessi e i segretarii costituiscono due gradi nei ministeri; ma vi ha più classi dei primi e de' secondi, il cui stipendio va salendo con la classe. L'avanzamento normale si fa da una classe alla superiore immediata e dalla prima al grado prossimo.

Questo sistema non ha luogo dove le funzioni deono essere precisamente definite, e dove la moltiplicità dei gradi apre il campo a promozioni piuttosto frequenti; come si avvera nell'esercito, che in genere ha distinzioni di soli gradi.

In alcuni ufficii, dove gli avanzamenti o non sono possibili o sono rarissimi, nè possono introdursi le classi, si statuisce un regolare miglioramento dello stipendio in ragione dell' anzianità. Tali sono quei graduali accrescimenti di soldi dei professori titolari di quinquennio in quinquennio.

Per combinare l' anzianità e il merito giustamente, la regola a serbare si è che tra i gradi vicini o le funzioni che richieggono una mediocre capacità si osservi la prima; e che per l'assunzione a posti superiori, dove una capacità speciale è richiesta, la scelta sia determinata o da' concorsi di esame o da severe indagini e pruove di abilità. I concorsi in quei casi si aprono tra gli stessi impiegati del grado sottoposto. Quanto a certi ufficii superiori, dove il concorso per esame è inopportuno, sarebbe utile seguire un metodo applicato in Francia per l'amministrazione della guerra e delle dogane. Tutti gl'impiegati fanno giornalmente un sommario del lavoro da essi compiuto, il quale vidimato dal capo, si conserva in archivio per poi consultarsi al bisogno, a fine di constatare l'assiduità, l'operosità e il merito dei lavori fatti da ciascuno. Questi sommarii, assai meglio dei fogli di presenza o dei rapporti, spesso parziali, dei superiori servirebbero a chiarire un ministro dello zelo e del valore di un impiegato da promuovere.

Questi canoni generali da noi scorsi fin qui sono di una importanza grandissima a tener legate le gerarchie e rifornirle continuamente di buoni e provati elementi.

Ma se l'amministrazione militare, oltre la magistratura ordina-

ria, ha stabilito delle regole da cui non si declina, le altre parti dell'amministrazione o non ne hanno di ferme, o hanno dei regolamenti che un ministro può cambiare agevolmente.

È di tale rilievo oggi l' ordinamento burocratico, che io vorrei che una legge o più leggi assai bene accordate insieme, provvedessero alle rinnovazioni organiche, e servissero di salvaguardia agl'interessi dello Stato e de' privati contro i capricci o i favori di un ministro.

Questo coordinamento avrebbe da farsi su ampia scala, e con uno studio accurato per mettere in armonia le funzioni, gli stipendi e i particolari bisogni di ciascun servizio.

Distinguendo gl'impieghi al tutto materiali, come uscieri, fattorini, custodi, bassi ispettori, guardie ecc. da quelli che han d'uopo di capacità e di coltura, si dovrebbe, per questi ultimi soprattutto, fare uno specchio generale delle varie amministrazioni e designare l'ordine degli ufficii, i gradi e le norme di avanzamenti, e le relazioni tra amministrazioni affini. Così, per darne un esempio, potrebbe coordinarsi l' organica centrale con la locale e stabilirsi delle norme di promozione vicendevole tra i capi nel ministero e i consiglieri di prefettura, i sottoprefetti e prefetti; riattaccando gli uni e gli altri al Consiglio di Stato, che come accennammo dovrebb'essere il punto culminante dell'amministrazione, e dove andrebbero a sedere i più antichi e sperimentati amministratori di ogni ramo.

Non mi dissimulo tutte le difficoltà che s'incontrerebbero nella pratica in un sistema di ufficii di questa natura; ma non essendo poi impossibile a dirittura, e potendo riuscire di non piccolo vantaggio, credo che a poco a poco si possa e debba compiere da chi ha a cuore di uscire dall'arbitrario in amministrazione e costituirla legislativamente giusta le regole di giustizia e del vero interesse pubblico. Il largo e preciso campo, che si aprirebbe in tal guisa ai cittadini i quali si addicono ai pubblici impieghi, ecciterebbe i migliori a concorrervi, e darebbe al Governo il dritto di richiedere fino dalle prime ammissioni un corredo di studii e di qualità proporzionato all'avvenire offerto: cosa che non potrebbe

se non produrre i più benefici effetti sulla classe intera dei pubblici ufficiali e sull'amministrazione.

Sennonchè il già detto non basta di per sè solo a condizionare l'organismo, ed altri principii sono da stabilire per farlo sussistere e prosperare; e qui appresso li segneremo.

CAPO IX.

STABILITÀ DEGLI UFFICII; STIPENDII; PENSIONI.

L'impiegato generalmente non può vantare i suoi *dritti*, cioè far valere certe private ragioni, guarentitegli dalla legge in modo efficace e dinanzi a tribunali indipendenti. Vi ha invece, nelle ordinate amministrazioni dei popoli civili, delle regole, delle tradizioni, una certa giurisprudenza seguita ordinariamente, che i ministri non si fan lecito di trasandare così di leggieri. Ma le tradizioni e la giureprudenza sono essenzialmente mutevoli, e la loro violazione non è pari, quanto agli effetti, alla violazione della legge espressa ; sicchè la guarentigia degl' interessati non è piena, finchè la tradizione e la giureprudenza non mutansi in legge, che sviluppi le sanzioni ed imponga con efficacia il suo adempimento. Vero è che in questa materia si è tenuto conto della necessaria libertà che va lasciata al potere esecutivo ; ma non si è di troppo allargato il confine giusto e ragionevole di questa libertà? Si è considerato a bastanza che una certa indipendenza, accordata con quelle esigenze governative, ma pure una vera indipendenza dell' ufficio amministrativo, era così necessaria alla libertà, alla giustizia, al buon andamento della pubblica amministrazione, come la stessa indipendenza dell'ordine giudiziario, che tutti reclamano e che omai dovunque si riconosce? Ma vi ha delle differenze, si dice, tra l'amministratore ed il giudice. Lo so; ma vi ha pure delle affinità grandi: e il volere questo un uomo libero soggetto solo alla legge, interprete di essa, e sicuro della sua sorte ; dovechè l'altro può d' un' ora all' altra vedersi manomessa ogni speranza, ogni interesse annullato, chiamato complice di ogni arbitrio, senza potere, non dico resistere, ma fare almeno valere le proprie

ragioni in contrario; scendere insomma dal grado di uomo pensante e volente a quello di macchina e di ruota, è uno stato anormale che ha bisogno di riforme, e sarebbe desiderabile che s'imitasse la Germania, dove l'amministrazione ha prosperato grandemente massime per le istituzioni proteggitrici della condizione dei pubblici agenti.

Una di queste consuetudini seguìta quasi da per tutto è la stabilità degl'impieghi. Salvo la particolare natura di qualche ufficio, o l'espressa menzione in contrario nell'atto di nomina, un pubblico ufficio s'intende conferito a vita e permanentemente al cittadino che n'è investito.

Questo principio non è stabilito nel solo vantaggio del pubblico agente, ma è una guarentia della stessa amministrazione.

Un uomo che, entrato al servizio dello Stato, sa di dovervi rimanere, concentra la sua attività nell'ufficio che gli è destinato, e aspetta di essere promosso e migliorato per il suo zelo. La sicurezza della sua condizione genera la calma e l'indipendenza d'animo necessarie a compiere i proprii doveri, e le seduzioni o le cupidigie non trovano facile presa in colui che sa di rischiare tutto un avvenire e i vantaggi di una stabile posizione sociale. La incertezza e la temporaneità della sorte di un impiegato è all'incontro un funesto stimolo alle sue passioni. L'ufficio diviene allora per lui come un campo da sfruttare finchè ci lavora; e l'attività personale non si raccoglie nei doveri dell'ufficio, ma si sparge fuori nel commercio, o in qualche altra professione, dovendosi tener l'uscio aperto pel tempo che non si sarà più in carica.

Questi vantaggi sono così ovvii che più o meno espressamente gli usi o le leggi dei popoli civili, come dicemmo, ammettono la durata a vita degli ufficii pubblici. Una eccezione si trova in Isvizzera, dove sia la forma repubblicana sia la piccolezza degli Stati e la poca importanza dell'amministrazione ha potuto introdurre un certo sistema di periodicità negl'impieghi. È chiarissimo del resto che se la periodicità è una guarentigia per le cariche elettive in generale, è un danno per gli ufficii governativi; e il sistema svizzero non ha seguito in nessuno degli Stati più liberi e ci-

vili (1). La periodicità delle funzioni non può che perturbare l'amministrazione e farla restar sempre bambina; e fuori del cerchio di un municipio, o di uno stato dell' importanza del municipio, è affatto intollerabile.

Tuttavia non è da confondere la stabilità degli ufficii amministrativi con la *inamovibilità*, quale soprattutto è da costituire o costituita in alcuni Stati, a favore dell'ordinaria magistratura.

La differenza tra i due ordini deriva dalla natura delle funzioni e dalle speciali guarentigie assegnabili a ciascuna. La piena indipendenza del giudice ordinario dal governo, anzi da ogni potere dello Stato, è richiesta dalla giustizia medesima di cui esso è l'interprete. Bisogna sottrarre l' *ufficio* del magistrato da ogni estranea e funesta pressione di fazioni o di poteri; e per sottrarre l'ufficio è necessario circondare chi n' è rivestito di quelle guarentigie che non mettano i suoi interessi personali in conflitto con gli obblighi della sua nobile funzione. Laonde non solo la rimozione dall' ufficio, ma le traslocazioni arbitrarie e la messa in riposo del magistrato vogliono regolarsi con forme stabili e giuste, e togliersi al potere discrezionale del governo. La nomina di un giudice per parte di questo non è che la prima e irrevocabile investitura di un sacerdozio civile (mi si permetta la frase); nè perciò l'investito fa parte della gerarchia governativa, ma prende posto e funzione a sè, come interprete inviolabile delle leggi, superiori al governo e ai tribunali. La inamovibilità quindi riguarda l' ufficio e non la persona, e se gl' interessi di questa ne vengono guarentiti, sì che si costituisce quasi un *dritto privato* del magistrato alla funzione e ai dritti annessi, quella guarentigia conserva sempre il suo valore di utilità pubblica. Gli Stati più civili e liberi han riconosciuto questa verità, e molti Statuti han consacrato queste guarentigie. Per rimuovere un giudice contro sua voglia dall' ufficio in Inghilterra bisogna un atto del Parla-

(1) In Inghilterra benchè tutte le commissioni di ufficî spirino legalmente con la morte del sovrano, pure esse sono sempre rinnovate e confermate, sicchè la permanenza a vita ne risulta per regola. (V. Fischel op. cit. lib. 3. cap. 1.).

mento; nella Baviera, un formale giudizio; nel Belgio è detto espressamente che i magistrati son nominati a vita, e che solo un processo può toglierli dal posto, o sospenderli per lungo tempo, nè si possono traslocare se non in virtù di nuova nomina e col loro consenso; per la costituzione austriaca nessun giudice, dopo la istituzione definitiva, poteva essere rimosso o sospeso senza un giudizio ordinario, nè senza il suo assenso trasferito altrove o messo al riposo, salvo, per quest' ultimo caso, se la sua incapacità personale all' ufficio, o le mutazioni organiche legislative non lo richiedessero (1). Quanto al nostro Statuto, esso guarentisce la semplice inamovibilità dall'ufficio, dopo tre anni di esercizio.

La stabilità delle funzioni amministrative ha un diverso carattere. L'agente dello Stato, in qualunque grado si trovi, forma parte della gerarchia amministrante, a cui presiede il Principe e il governo.

L' amministratore è sempre un organo subordinato ai superiori organi dello Stato; la sua funzione gli è attribuita dalle leggi o dal potere governativo, ma non s' immedesima, sto per dire, con lui, come è bene che accada nei giudici. I dritti che in lui si sviluppano dal dì della nomina, si restringono allo stipendio, alle indennità, alla pensione annessa, ed anche al titolo in certi casi, ma non mai all' esercizio di questa o quella funzione, in un luo-

---

(1) Simiglianti disposizioni si contengono nella costituzione prussiana del 31 gennaio 1850, il cui articolo 87 giova qui riferire. « I giudici sono « nominati a vita dal Re o in costui nome. Essi non possono esser depo« sti dall' ufficio o dispensati a tempo che mercè una decisione giudizia« le e per motivi preveduti dalle leggi. La passaggiera sospensione, che « non avvenga in virtù della legge, e il traslocamento involontario o la « giubilazione non possono aver luogo che per le cause e nelle forme vo« lute dalle leggi, e in seguito di una giudiziale deliberazione. Per le tras« locazioni, richieste da cangiamenti di organizzazione dei tribunali e « delle loro giurisdizioni, non sono applicabili le presenti disposizioni ». (Vedi *Von Rönne*, Die Verfassungs—Urkunde für den Preussischen Staat, Berlin, 1859, pag. 169).

go più che in un altro (1). Egli non ha un *dritto* da far valere innanzi all' ordinaria giustizia sopra la *funzione*, che il Governo può sempre togliergli, mutargli o sospendergli nel pubblico vantaggio, di cui è giudice superiore; e la stabilità dell'ufficio si dovrebbe risolvere in una legittima pretensione ad essere rifatto dei danni che una arbitraria rivocazione dall' ufficio gli cagiona. Il principio della stabilità degl' impieghi vale, dunque, sempre *durante bene placito*, come dicono gl' Inglesi ; ma l' impiegato, *quamdiu bene gesserit*, cioè fuori i casi di sua colpa e volontà, non dee venir rimosso senza che sia fatto indenne in certo modo della posizione che perde. Ma di ciò più tritamente appresso.

Tuttavia non lasceremo di notare che una quasi inamovibilità comincia a stabilirsi anche in certi ufficî della pubblica amministrazione, per speciali riguardi alle funzioni da guarentire. Intendo dire della inamovibilità pei professori ordinarî delle Università, ed altri corpi insegnanti dello Stato ; e degli uffiziali di terra e di mare. La serena e indipendente funzione dei primi, e la faticosa e nobile professione, spesso imposta dallo Stato, degli altri giustificano pienamente questi privilegi (2).

Se la stabilità dell' ufficio e la funzione pubblica che vi è annessa non costituiscono propriamente un dritto ed una proprietà dell' ufficiale amministrativo, non si può dire il medesimo di un altro elemento che accompagna quasi sempre la funzione pubblica, e che per la sua natura e la sua, direi, materiale apprezzabilità entra a dirittura nel privato dominio del funzionario. Inten-

---

(1) In Inghilterra gli ufficiali governativi sono per regola rivocabili dal Governo che li nomina. Nondimeno il puro congedo di un impiegato è cosa affatto inaudita, e l' uso protegge i più bassi ufficî come quei della Posta, benchè non sieno che nominati alla settimana. Si cita il caso di un fattorino delle Poste rimandato, per cui il Parlamento, in seguito di reclami e d' inchieste, compilò un' istruzione di 2160 pagine! (Vedi il Fischel, op. cit. lib. 3. cap. 1.).

(2) Vedi la legge de' 13 novembre 1859 sulla pubblica istruzione, e l' altra per le provincie meridionali del 16 febbraio 1861; e la legge sullo stato de' militari del 25 maggio 1852.

diamo parlare della rimunerazione dell' ufficio, o dello stipendio.

La questione degli stipendi è, più che non si pensi, di grave importanza sotto l'aspetto economico, politico e morale.

In uno Stato come l' Inghilterra le principali funzioni pubbliche sono onorifiche e gratuite. Questo stato di cose risulta dalle intrinseche condizioni sociali e politiche di quel paese. Le alte classi ivi governano ed amministrano quasi per dritto di nascita, conservando delle estese proprietà territoriali, che si trasmettono quasi intere ai discendenti mercè i fedecommessi e i dritti di primogenitura. Il censo altissimo richiesto per certe funzioni serve di guarentigia alla indipendenza dell' amministratore e rende inutile o indecoroso l'emolumento. Insomma l'esercizio delle funzioni pubbliche è meno un dovere che un dritto inerente a certa capacità di fortuna, che quivi è connessa in pratica all' attitudine morale e intellettuale all'ufficio. L'educazione tradizionale in certe famiglie ai pubblici negozi conserva l'aristocrazia inglese a capo tuttavia del governo e dell' amministrazione; e la gratuità delle funzioni conferisce a mantenere il privilegio nelle classi nobili e ricche. Gli uffici maggiori sono perciò pochi e in poche mani, e l'equa distribuzione dei carichi secondo il principio delle capacità personali, è avversata dai conservatori inglesi, benchè sia da qualche tempo promossa dai radicali.

Nelle altre nazioni, e massime in quelle di razza latina, uno spirito di eguaglianza e di livellamento ha avuto largo sviluppo, e l'aristocrrazia di nascita e territoriale uscita dal governo dello Stato, questo non è più in mano de' nobili e de' ricchi, ma tende a porsi in quelle de'più onesti e capaci. Spariti i privilegi di alcuni ordini, sminuzzata la proprietà per le leggi di successione in tanti cittadini, vietati i fedecommessi, è per noi una necessità di chiamare ai pubblici uffici i capaci, e di supplire alla mediocrità delle fortune o alla mancanza spesso di ogni censo con la rimunerazione pubblica. La gratuità delle funzioni non è possibile che quando il *censo* è condizione precipua nel conferirle: è un instituto quindi di sua natura aristocratico; lo stipendio all' incontro concedendo ai poveri o alle mediocri fortune di addirsi alla cosa

pubblica, è conforme assai più allo spirito democratico dei tempi e delle società nostre.

Per regola generale, dunque, gl' impieghi sono ed è bene che sieno retribuiti dallo Stato. Non vi ha che poche eccezioni e per certe cariche speciali, quali sono le rappresentanze politiche o locali. I senatori, i deputati, e i consiglieri della provincia e del Comune non ricevono stipendio nè equivalente di esso, perchè o hanno altronde un censo e uno stipendio come i senatori, o le cariche sono temporanee e si presume che lascino spazio alle professioni ed industrie private, o che chi le accetta ha facoltà bastanti per vivere in modo indipendente. Tuttavia le condizioni sociali in molti Stati sono così contrarie alla gratuità degli uffici che alcuni di essi pensarono a costituire delle indennità proporzionale ai deputati, e agli amministratori attivi della provincia e del comune. Il quale indirizzo non si può facilmente contrastare nè biasimare, chi pretenda che nessuna condizione di fortuna sia apposta alla elezione a queste cariche, e che la onestà degli eletti sia messa al coperto della miseria e della seduzione.

Posto che ogni pubblica funzione venga rimunerata, esaminiamo le forme di queste retribuzioni, e la misura che va loro assegnata.

Generalmente ogni stipendio per qualche pubblico impiego è pagato dal Tesoro pubblico. È indecoroso che un uomo rivestito di una qualunque funzione governativa stenda la mano per ricevere la sua ricompensa dal privato. Questo sistema ecciterebbe la disonestà in molti, e farebbe scendere al livello di un contratto fra privati la somministrazione dell' opera di un pubblico ufficiale. D' altra parte il concentrare nel bilancio dello Stato tutte le partite dei soldi diversamente distribuiti, dà agio al legislatore di meglio ripartirli, di metterli in proporzione con gli uffici, co' gradi, di avere, non foss' altro, coscienza dei suoi oneri e regolarli conforme ai dettami della pubblica economia.

Non credasi tuttavia che questa forma di allocazione degli stipendi siasi introdotta di un tratto. Nelle vecchie società, e quando ancora si vendevano gl' impieghi o s' infeudavano, erano fre-

quenti le retribuzioni dirette e private. Gli stessi magistrati ricevevano, com'è noto, de'doni o *sportulae* dai litiganti.

Ma ora non rimangono in alcuni Stati che pochi e particolari dritti, i quali si esigono dai privati, ed anche per questi si è preso a stipendiare l' ufficio e a concentrare nell' erario il retratto di quelle tasse. I cancellieri, i giudici inferiori, i conservatori delle ipoteche, che prima prendevano per emolumenti quei dritti, o li aggiungevano a un tenue stipendio, sono entrati anch' essi nella regola comune. Non vanno esenti da questi che alcuni uffici di percezione finanziera e in genere quegli uffici pubblici, i quali benchè rivestiti di una funzione dallo Stato riconosciuta, conservano la natura di private professioni, come sono i notai, i procuratori, gli uscieri, gli agenti di cambio e sensali, i periti e simili.

Lo stipendio propriamente detto è la rimunerazione dell'ufficio. Ma oltre lo stipendio o invece di esso, in alcuni casi sono a distinguere altre forme di retribuzione. Tali sono, specialmente nell' amministrazione finanziera, per incoraggiare e premiare lo zelo degli agenti, alcuni proventi eventuali, gli aggi proporzionali alle percezioni, la partecipazione alle multe per le contravvenzioni scoverte, e in genere le gratificazioni concedute per qualche servizio straordinario.

Della stessa natura e preferibili allo stipendio, quando questo manca, o da aggiungersi allo stipendio se il servizio rimunerato è un'appendice di altra ordinaria funzione, sono le indennità, propine, o medaglie di presenza, comunque si chiamino, pei professori, accademici,commissioni temporanee ecc.,i quali emolumenti compensano un lavoro speciale o una funzione di natura gratuita. Essi hanno il vantaggio di proporzionarsi all'opera prestata, e di assicurare l'assiduità dei chiamati a quel particolare servizio.

Un' altra forma d'indennità aggiunta ad alcune funzioni è quella di dimora, data in natura sovente, ovvero in danaro. I principali agenti dello Stato, come i prefetti, i sottoprefetti, i comandanti militari, tenuti per ragione dell' ufficio a mutare di luogo, a rappresentar degnamente lo Stato e aprire la loro casa alle altre autorità e agli amministrati, non potrebbero spesso col solo stipendio bastare all' obbligo di tenere una larga e decente dimora, e

per lo più dei pubblici edifizî vengono allogati a quest'uso. In sè questo sistema non ha nulla d' irragionevole; ma l' abuso che se ne può fare ha eccitato il biasimo di qualche scrittore : e in verità l'esempio del governatore degl'*Invalidi* a Parigi, che aveva addetto al suo privato servigio 49 stanze del pubblico edifizio, dava dritto a censura.

La indennità dette di *rappresentanza* per gli alti funzionarî si aggiungono spesso alle già citate della dimora, e non sono, come queste, così giustificabili, massime se troppo laute e generalizzate a parecchi. Quest'uso trasportato dagli agenti diplomatici, pei quali è ragionevole, anche alle cariche civili e militari torna in pratica a un soprassoldo spesso smisurato. Poichè di queste spese o indennità non si rende conto, meglio sarebbe accrescere gli stipendî, se si stimano scarsi allo splendore dell' ufficio ; ovvero in casi straordinarî di feste, di conviti e di balli, rimborsare siffatte spese, come le altre, al funzionario che le dovè sostenere.

Le vere e più giuste indennità che lo Stato è tenuto di pagare ai suoi agenti son quelle di viaggio e soggiorno o di trasferimento, e quante altre per un pubblico servizio l' impiegato fu costretto ad anticipare. Sia che queste indennità si calcolino presuntivamente e in ragion media (che è il meglio), sia che per la lor natura speciale si abbia a soddisfarle secondo la nota delle spese effettive, esse non sono e non possono essere che veri rimborsi dovuti all' ufficiale pubblico, il quale ha dritto a non vedersi menomato lo stipendio (1).

In alcuni Stati di Germania, come la Baviera per esempio, si è introdotta la distinzione, accettata dagli scrittori, di una paga dovuta al posto e di una paga di servizio (*Standesgehalt* e *Dienstgehalt*). Questa differenza raccoglie in due categorie gli emolumenti proprî degl' impiegati, e fa meglio spiccare la natura specifica

(1) Presso di noi le spese straordinarie di viaggio e di soggiorno per missioni amministrative sono regolate dal Decreto del 14 settembre 1862, e quelle per il traslocamento degl' impiegati dall' altro del 24 maggio 1863. Per gli stipendî, maggiori assegnamenti e ritenute, vedi la legge del 18 dicembre 1864.

dello stipendio sopra ogni altro dritto o indennità. La sua pratica utilità si manifesta nel calcolo delle pensioni e nelle varie posizioni in cui può trovarsi l' impiegato; rimanendo la *paga di grado* termine certo e progressivo nelle promozioni, e aderente, si può dire, alla persona ; e la *paga di servizio*, legata alla funzione particolare, e mutabile.

Tutte le spese de' soldi, assegnamenti e indennità per i pubblici impiegati rappresentano nei bilanci dei varî Stati, dove più dove meno, il quinto delle spese pubbliche, cioè il 20 per cento dei servizî. A considerare questa proporzione anche da economista, e supponendo che questa somma esprima, come dicono, le *spese di produzione*, la misura non sarebbe eccessiva.

Se non che la più parte degli ufficî subalterni sono più che abbondanti e troppo male retribuiti. Un bilancio meglio equilibrato dovrebbe tener conto di questo doppio abuso : il che ci mena a dire qualcosa della misura e distribuzione dei soldi.

Vedemmo, trattando delle promozioni, che i gradi e le classi importano un ordinato aumento di funzioni, a cui corrisponde un proporzionato accrescimento di mercede. Ed è in verità in questi maggiori emolumenti che si fa consistere la promozione.

Se salendo il grado l'impiegato non migliorasse di soldo, o per contrario peggiorasse, l' avanzamento per lui non avrebbe quasi valore, o ne avrebbe uno affatto opposto. Questo sistema, non si può negare, stimola e rimunera lo zelo, soddisfa ai bisogni gradualmente maggiori dei più attempati e dei padri di famiglia, circonda gli ufficî più alti di un lustro condegno. Gli uomini generalmente sono adescati dall' utilità, e il meglio che si può fare è di ordinare al possibile e metter d'accordo i varî interessi. Equilibrare queste differenze secondo ragione e giustizia è dunque a desiderarsi per ottenere un'equa distribuzione dei salarî.

Ma quando non si tien conto dei gradi intermedii e si guarda ai posti infimi ed ai massimi nelle gerarchie dello Stato, a un applicato d' ultima classe, a mo' d' esempio, e a un prefetto, a un giudice inferiore e a un magistrato o presidente di cassazione ; non si può disconoscere un divario notevole e smodato fra le due rimunerazioni. Nè vale il dire che l' anzianità, la stabilità degli

uffici e la frequenza delle promozioni tende a far sparire quelle diversità. La maggior parte degl' impiegati, sia pel gran numero dei posti mediocri e pel piccolissimo dei superiori, sia per la rarità delle vacanze o la insufficienza in parecchi a cariche maggiori, muoiono nei primi scalini della gerarchia, o si trascinano a stento e verso la fine della lor vita in qualche posto a bastanza retribuito.

Di qui una condizione meschinissima e vicina alla miseria pei bassi impiegati più onesti e più abbondanti. Di qui la necessità in parecchi di cumulare uffici, di ricorrere a impieghi privati, di ritagliare le ore dell' ufficio, o estenuarsi con lavori notturni, per sopperire ai bisogni della famiglia ed aggiungere qualche altro provento al sottile stipendio; quando pure la povertà non gl' induca alla colpa. Così una classe numerosa di cittadini, con funzioni pubbliche spesso delicatissime, languisce o si scredita, mancando nel pubblico la fiducia nella onestà dei pubblici agenti, e in questi, quella indipendenza e costanza d'animo, procurata d'ordinario da una condizione di fortuna sottratta alle tentazioni e all'avvilimento.

Ma oltre a ciò vi è una morale ingiustizia nella grande disparità dei salarî. Che cosa è razionalmente uno stipendio? È il rappresentante in moneta de'bisogni individuali e familiari di un cittadino che ha lasciato indietro i proprî profitti, e messo a disposizione dello Stato i suoi capitali intellettivi e morali. Questa maniera di espropriazione, come vorrei chiamarla, per essere volontaria, non è meno espropriazione, e richiede un equivalente. Non si dica a questo proposito che lo Stato viene a pagare la capacità, e che però la ineguaglianza delle rimunerazioni segue la naturale o acquistata differenza di quelle. Siffatto principio, che a prima giunta può parere il più giusto, dà dello stipendio un concetto falsissimo e contrario ad ogni giustizia.

Moralmente, l' uomo non può vendere la sua intelligenza, nè del resto la relazione dell' impiegato verso lo Stato è quella di un contratto di locazione di opere; economicamente, nessun Governo è in grado o ha modo di valutare e pagare la testa di un Colbert, di un Montesquieu, di un Cavour, o di un professore come Tom-

maso d' Aquino e Giambattista Vico. Non vedo possibile nè la relazione, nè la misura, nè il perito. E l' errore si fa evidente nella mercede di un minimo ufficiale dell'esercito. Si oserebbe dire che lo Stato apprezza e paga rispettivamente il sangue e la vita di un caporale e di un colonnello? e i nobili difensori della patria diverranno delle merci che si possano classificare e comprare?

Ora, tutti gli uomini hanno a un di presso eguali bisogni di natura, e la diversità di essi dipende dall'età, dalla salute, dalle condizioni di famiglia, e anche dalle condizioni intellettuali e morali, e di civiltà relativa. Epperò moralmente le mercedi dovrebbero avere per misura piuttosto siffatte varietà di bisogni che la capacità intellettuale: questa convien darla allo Stato a quel modo che si è ricevuta dalla natura, cioè gratuitamente.

In virtù, dunque, del principio da noi posto, una prima differenza, più storica e sociale che naturale, proverrà dalla condizione, coltura, educazione delle persone assunte agl' impieghi. È chiaro che secondo questi criterii tutta la massa si divide in due categorie, cioè di quei bassi agenti che prestando un'opera manuale e appartenendo agli ordini inferiori della cittadinanza, hanno meno bisogni civili, come uscieri, bidelli, custodi, macchinisti, pesatori, cantonieri, operai e serventi di ogni ragione, e di quelli che appartenendo alla borghesia numerosa, hanno presso a poco eguali bisogni di vitto, di dimora, di vesti, di passatempi e costumi civili fra di loro.

Una seconda differenza è costituita poi dall' età e dalle condizioni personali di famiglia o di salute; non potendosi agguagliare i pochi bisogni di un giovane vegeto e figlio di famiglia a quelli di un vecchio con numerosa discendenza. Per questo secondo rispetto, più difficile a determinare in pratica, lo stipendio dovrebbe attagliarsi agli ufficii, giusta la presunzione dell' età in cui si possa pervenirvi, e supplendo ai casi d' infermità passaggiera o cronica mediante un equo sistema di giubilazioni e d' indennità temporanee e speciali.

Nulladimeno, se la parificazione dei soldi, salvo le circostanze particolari, è il principio regolatore e morale, quando tutti vedessero nell' ufficio pubblico non un tornaconto privato, ma un vero

e sociale sacrificio allo Stato della propria abilità naturale o acquistata; la imperfezione morale degli uomini non consente che si applichi la regola esattamente, e non so se potrà mai applicarsi. Le promozioni, gradualmente più rimunerate, saranno sempre per moltissimi uno stimolo efficace a spiegare quello zelo e quell' energia, che dovrebbero essere l' effetto dell' onore, della lealtà e moralità dell' impiegato. Pure lo Stato non dovrebbe accrescere fuor di misura queste tendenze di cupidigia, che tanto servono a nutrire gl'intrighi; e se la parificazione dei soldi non è possibile d'un tratto, dovrebbe prendersi a guida lontana nella costituzione di essi; e certo non è sopportabile che mentre migliaia di famiglie languiscono, sien grassamente retribuiti pochi fortunati o procaccianti.

Questo che diciamo è così giusto e sentito da tutti, che il moto democratico delle società civili odierne tende apertamente se non a uguagliare i soldi, almeno ad un ravvicinamento più equo delle grandi distanze fra essi.

In Francia stessa, dove le differenze erano maggiori, un rapporto del Thiers, nel 1831, facea notare che su 201 milione di soldi ed assegnamenti vi erano 102 milioni di salarii al di sotto di 200 franchi, ossia che la metà degl' impiegati appena avevano di che vivere; e da quel tempo i mediocri ufficii furono retribuiti più largamente.

Negli Stati Uniti e nel Belgio il ravvicinamento è anche maggiore. Il presidente dell'Unione Americana, che è come il re di quello Stato, non ha più di 132 mila franchi. Il menomo commesso delle segreterie della Camera o del Senato colà non ha meno di lire 4 mila. La magistratura nel Belgio nei maggiori gradi della Cassazione arriva a 14 mila franchi, ma i giudici intermedii ne hanno 5 mila e gl'infimi giungono a quasi 3 mila.

Non vogliamo però dissimulare che l'applicazione di questo sistema, che è il solo giusto e morale, aggraverebbe incredibilmente il bilancio, nelle presenti condizioni della burocrazia. Quando le funzioni meglio definite, la stabilità assicurata, e le ammissioni soprattutto regolate e circoscritte da leggi potranno ridurre e ordinare la pubblica amministrazione, il legislatore sarà in grado

meglio di rivolgersi a quest'obbietto, più importante che non paia a moralizzare il popolo, a sminuire gl'intrighi, a sfatare le ambizioni e l'avidità, ed evitare gli sgomenti, la miseria e la corruzione di moltissimi.

Complemento naturale degli stipendii sono le *pensioni*.

Un impiegato ha speso la vita e tutto il fiore della sua attività in servigio dello Stato; quell' attività che usata in una libera professione od industria avrebbe probabilmente procacciato a sè e alla famiglia un capitale. Sul finire degli anni, aggravato dalle infermità o dalla impotenza compagna della vecchiezza, egli ha bisogno di riposo. Il soldo, fino allora suo unico campamento, gli verrà meno appunto quando le necessità della vita si fanno maggiori e i mezzi di sostentarsi da sè saranno mancati del tutto? Lascerà lo Stato perire d'inedia chi lo ha lodevolmente servito, e gitterà in un canto, come inutile arnese, un cittadino di cui ha sfruttato il lavoro per tanto tempo?

La pensione di ritiro è un sacro debito dello Stato, dopo i lunghi ed onorati servigi di un suo funzionario. L' assemblea costituente proclamò questa massima, e i governi civili l' hanno generalmente riconosciuta.

Ma se fu adottato il principio, le forme legislative su questa materia, massime per gl' impieghi civili, furono oscillanti e confuse.

D'altra parte non può negarsi che gli esiti cagionati dalle pensioni sono una spesa grave per lo Stato. Onde alcuni, per ovviare a quest'onere, stimarono che aumentando leggermente gli stipendii si potessero stabilire delle casse private di mutuo soccorso per gl'impiegati. Ma è da osservare che siffatta istituzione essendo volontaria può non raccogliere molti associati; che le prelevazioni sul soldo, quando sieno lasciate alla prudenza dello stipendiato, possono non pagarsi in parecchie strettezze degli associati; e che in fine lo Stato vedrebbe sempre parecchi suoi funzionarii, per difetto di previdenza, in preda alla miseria.

Invece dei privati, si è in molti Stati provveduto con un simile ordinamento ma obbligatorio al servizio delle pensioni.

La pensione è sempre un debito dello Stato; ma perchè ella prendesse un carattere legale e di privato dominio, e la finanza

non fosse aggravata di troppo, si stabilì il sistema di ritenere una quota parte dello stipendio per far fronte alle pensioni, e di confidare queste ritenute ad una Cassa speciale da cui a suo tempo la pensione si pagava.

Egli è vero che quando lo Stato fosse sempre tenuto, come dev'essere, a soddisfare la pensione di dritto, quali che sieno le oscillazioni delle mutue sopravvivenze, destituzioni, rinunzie ecc., che influiscono sulle entrate ed uscite di questa cassa, parrebbe superfluo il ritenere come creditore sul salario quello che si dee per avventura rendere sotto forma di pensione. Basterebbe diminuire di quel tanto lo stipendio, senza moltiplicare i conteggi. Tuttavia, siccome quella Cassa speciale può fare delle operazioni sicure di credito, e mettere a profitto i capitali versati, l'autonomia di un servizio speciale di finanza contribuisce a sceverare dalle operazioni del Tesoro questo servizio delle pensioni, e ad assicurare più visibilmente per l'impiegato la intangibilità di quei fondi di ritenute, nei casi di strettezza delle finanze pubbliche. In fatti, quando la pensione fosse liquidata per un impiegato, la Cassa delle ritenute intestando al pensionista una corrispondente rendita sul Gran Libro, o altrimenti, guarentirebbe ai privati la soddisfazione del loro dritto, nella forma più solenne e fidata.

Il collocamento a riposo degl'impiegati e il diritto conseguente alla pensione durante la vita è sottoposto ad alcune condizioni ordinarie o straordinarie. Le ordinarie sono: l'età dell'impiegato, e il tempo del servizio effettivo renduto allo Stato, che per lo più sono insieme combinate. Si può invero aver servito molti anni, ma essere ancor fresco e utile allo Stato; come all'incontro, per essere entrato tardi al pubblico servizio, può essere sopraggiunta la vecchiezza e l'inabilità dopo aver prestato un breve ufficio allo Stato. Però le legislazioni civili han pensato a cumulare queste due condizioni secondo certe norme presuntive e medie. L'età, per esempio, varia da' 60 a' 70 anni, e il servizio da' 25 o 30 a'40 (1).

(1) Il decreto del 3 agosto 1790, che definì in Francia questo dritto, esigeva 30 anni di effettivo servizio e 50 anni di età. La legge del 9 giugno 1853 ne vuole 30 di servizio e 60 di età, e nelle amministrazioni at-

Le condizioni straordinarie sono le sventure dipendenti dal servizio in cui sia incorso un impiegato. Tali sono le ferite riportate o le infermità contratte a cagione dell'esercizio delle sue funzioni, e che lo fecero inabile all'ufficio per l'avvenire. Queste circostanze, qualunque sia l'età e la durata dei servigi, devono dar dritto alla pensione (1).

Quanto alla misura della pensione, nulla vi è di più variabile nelle diverse legislazioni. O si è preso per norma l'ultimo stipendio, o la media di parte degli stipendii; quando si è partito da un certo numero di anni nel computo, e di quinquennio in quinquennio si è cresciuta la proporzione, quando si sono proporzionati gli anni successivi; e ora si è giunti al soldo intero, ora si è definito un *maximum*.

La norma più giusta sarebbe di computare il servizio utile dai 10 anni in su, prendere per misura l'ultimo soldo, purchè goduto da due anni, e dividendolo per quarantesimi, accrescere, dai dieci anni in poi, di tanti quarantesimi la somma per ogni anno di servizio. Così l'impiegato non scade dalla posizione a cui si era da qualche anno abituato, e ad un tempo lo Stato lo rimunera esattamente secondo l'importanza e durata del servizio (2).

---

tive 25 e 55. La nostra legge del 14 aprile 1864, oggi vigente, richiede o 40 anni di servizio, o 65 di età e 25 di servizio,o solo i 25 anni di servizio per i divenuti inabili definitivamente, e per coloro che sieno dispensati o messi in disponibilità.

(1) Vedi l'art. 2 della legge 14 aprile citata, e l'art. 11 della legge francese 1853. Altre circostanze straordinarie considerate dalla nostra legge (art. 3 e 22) che danno solo dritto ad una somma fissa e proporzionata all'ultimo soldo, come unica indennità, sono se l'impiegato dopo 10 anni e meno di 25 di servizio è divenuto inabile, ovvero se è dispensato o posto in disponibilità. Nel che non si può negare che il legislatore sia stato severo di troppo. Il bisogno e la sventura da una parte, e dall'altra, la niuna colpa dell'impiegato, anzi il fatto stesso del Governo, esigevano provvedimenti più equi.

(2) Le norme della nostra legge sono a bastanza complicate ed oscure. Si stabilisce un *minimum* di pensione a lire 150, un *maximum* a lire 8000. Il computo si fa sulla media degli stipendi dell'ultimo triennio, e

Il dritto alla pensione non si restringe alla vita dell'impiegato, ma passa alla sua vedova e ai figliuoli.

Al Bluntschli sembra che questa sia piuttosto una lodevole istituzione e concessione da parte dello Stato, che una sua obbligazione, essendo l'ufficio dato a vita e lo stipendio non avendo nulla di ereditario (1).

Ma si può rispondere che la pensione è come l' equivalente di quel capitale che un privato mercè la sua industria poteva procacciare per sè e per i suoi, onde la ragione è la stessa qui che per la pensione, salvo la misura. Le donne e i figli minori vivono pel padre di famiglia e in certo modo lo continuano. Quando dunque la vedova non si rimariti, e i figliuoli non giungano all' età maggiore, lo Stato supplisce al padre di famiglia e in riguardo al padre di famiglia defunto (2).

Per conchiudere questo argomento dei dritti dell'impiegato, noteremo che se la stabilità dell'ufficio non è un vero dritto liquidabile e sperimentabile mercè speciali giudizii come sono gli stipendii, le indennità e le pensioni; quando l' impiegato tuttavia è collocato a riposo o dispensato, senza colpa, dell' ufficio, egli ha un vero dritto a quel grado da cui fu rimosso. Questo titolo non è senza sociale importanza ed è una proprietà dell' impiegato ; perchè rappresenta la sua capacità intellettuale e morale, legalmente riconosciuta.

---

secondo le medie diverse si procede per quarantesimi o sessantesimi, aggiungendosi o detraendosi anche a queste regole, secondo certi casi (art. 14 a 21).

(1) *Allgem. Staatsrecht*, VII, 3.

(2) La legge (art. 23 a 26) riduce al terzo della pensione del defunto quella che spetta alla vedova e alla prole. Sarebbe stato giusto che le figlie non avessero perduto il dritto se non passando a marito, e in difetto di fratelli maggiori superstiti. La maggiore età per la donna non importa profitto professionale presunto, come per i maschi.

CAPO X.

DOVERI E DISCIPLINA DEGL' IMPIEGATI.

Dal dì della nomina a un pubblico ufficio come si generano dei dritti, così nascono dei doveri per l'impiegato.

Prestato il giuramento richiesto ed entrato in possesso della carica, si stringe una scambievole obbligazione dello Stato verso il cittadino e del cittadino verso lo Stato. Questo vincolo e questi obblighi, che parte derivano dalle leggi e regolamenti e parte dalla intima natura della cosa e dalle funzioni a cui si è chiamato, riposano nondimeno su di un principio unico, cioè che le funzioni, qualunque sieno, non sono stabilite nell'interesse di chi le esercita, ma dello Stato che le commette.

Non manca, anche oggi, chi considera le pubbliche funzioni come un mandato, benchè si aggiunga che è un mandato *sui generis* (1). Prescindendo che la teorica del mandato distruggerebbe i principii testè fermati intorno alla perpetuità degli ufficii, alle pensioni e alle guarentigie dovute ai pubblici impieghi; il trasportare nel dritto pubblico una relazione di puro dritto privato non può essere senza errore e senza danno, per molte che sieno le analogie fra l' uno e l' altro rapporto. La falsità di questo concetto si fa evidente nel caso della rappresentanza politica, dove anche si ricorre alla dottrina del mandato che a dirittura l'è inap-

(1) Il Dareste, ad esempio, nell' opera peraltro lodevole intitolata: *La Justice administrative en France* (Paris, 1862), dice « che lo Stato non « potrebbe accettare mandati, ma non può fare senza mandatari, e ne im- « piega di più sorte. Gli uni sono mandatari comuni, incaricati di affari « puramente privati; gli altri han di particolare questo, che lo Stato, com- « mettento loro un certo servizio, loro comunica insieme una porzione « del suo certo servizio, loro comunica insieme una porzione del suo po- « tere. Questi ultimi sono i pubblici funzionari. *Il contratto che si forma « tra lo Stato e il funzionario è un mandato salariato, ma un mandato* « sui generis ». (Cap. XIV. pag. 372).

plicabile ; ma non è minore per i pubblici funzionarii. Lo Stato, ossia il potere esecutivo nel nostro caso, come committente, avrebbe logicamente tutt' i dritti del committente, cioè perfino di non servirsi di mandatarii affatto, o di variare a beneplacito le facoltà di essi. Ora, quando le leggi organiche sono stabilite, il Governo non ha guari questa potestà. Il Principe è capo del potere esecutivo, ma lo esercita per mezzo di tutti gli ufficiali pubblici gradualmente ordinati, secondo il maggior vantaggio dello Stato, e conforme alla organica natura di questo; sicchè l'agente amministrativo è un vero organo e legale della pubblica persona, e le sue funzioni non gli vengono dal capriccio, dal comodo, o dalla grazia di alcuno, ma dalla stessa sua natura di organo.

Quello insomma che dicemmo per i ministri, che non son già *delegati* del Re, ma membri necessarii del potere pubblico, va su per giù applicato agli altri agenti dello Stato; e ogni teorica di mandato, di locazione di opere e simigliante non trova luogo nella sfera del dritto sociale politico.

Solo con la scorta di questo principio si può diffinire il vero carattere di un pubblico ufficiale, e derivarne i doveri.

Un tempo, quando i favori di corti corrotte, il segreto di un gabinetto, gl'intrighi di una dama e l'assoluta volontà di un monarca cercavan posti che erano beneficii, e stipendii che valevano mercedi di privati servigi o affezioni non sempre lodevoli e confessabili, il numero delle *sinecure* non era piccolo, e, quel ch' è più, non sollevava manifesta indegnazione.

La feudalità corrotta avea dato al governo una cert'aria famigliare e un carattere appunto di privato dominio ; onde nessuno trovava a ridire che si premiasse sotto una forma, che pareva lavoro ma era un titolo ed un provento, quel cavaliere ridotto al verde, il servitore di una favorita, o un mezzano di qualche ministro.

Non dirò che ora le *sinecure* sieno tutte, irrevocabilmente sparite. Forse rovistando i suoi impieghi ogni Stato rinverrebbe qualche soldo di più e qualche servizio di meno del giusto ; ma il numero è sì scarso al confronto, la forma medesima in cui s'appiatta l'abuso è così colorata, che il principio non viene ad essere se non rifermato da queste eccezioni.

Adunque, la prima regola è che un impiego suppone la funzione; e quindi il miglior modo per ridurre nei suoi giusti limiti la burocrazia ed evitare le *sinecure*, è di diffinire precisamente la competenza e l'ufficio di ciascun impiegato.

Un'altra regola che consegue da questa si è, che ogni titolo suppone un impiego effettivo, passato o presente. Il nome delle funzioni pubbliche non dee servire di solletico a vanità inoperose, o diventare un segno mendace di attitudini e qualità inesistenti. Perciò gli emeriti della magistratura, dell'esercito, dell'insegnamento pubblico ecc. han soli il dritto di portare il titolo del grado tenuto; e se *ad honorem* alcuni titoli si conferiscono, conviene regolare questa facoltà, poichè il largire le onorificenze a capriccio le snatura nell'essenza, ed è un'offesa a chi meritamente porta un titolo che a fatica si ha guadagnato (1).

Dopo queste esigenze, diremmo, più dell'ufficio che dell'ufficiale, vengono gli obblighi de' funzionarî. Il primo de' quali è quello di esercitare in persona l'ufficio accettato. La confidenza che il Governo ha posta in alcuno, e le qualità individuali che determinarono la scelta non si possono delegare. L'impiego conferisce una funzione ed una giurisdizione, che non può cangiarsi se non nei modi che la legge richiede, e non a comodo o volontà dei cittadini investiti. Chi senza regolare facoltà si facesse supplire da altri, non solo non conferirebbe a costui veruna qualità, ma sarebbe reo di eccesso di potere. In certi casi soltanto, che la legge dee stabilire, alcuni son chiamati (d'ordinario gli ufficiali del grado prossimo inferiore) a supplire il titolare impedito od assente.

Altro obbligo è la residenza nel luogo dove si dee esercitare l'uffizio. Le assenze frequenti dalla propria sede, ancorchè si compia esattamente l'uffizio, distolgono sempre l'attenzione e le cure assidue dell'amministratore, o privano spesso gli amministrati

---

(1) Una legge del 14 aprile 1853 in Piemonte, facendo omaggio a questo principio, statuì di non concedersi titolo o grado d'impiego a chi non n'è effettivamente investito, salvo il titolo onorario e in caso di giubilazione.

dello spazio per far valere i loro richiami, e discutere i loro interessi.

È quasi inutile il dire che l'opera dell'impiegato dev'essere assidua e giornaliera, non alternata, a sbalzi, o per breve ora. Essa appartiene allo Stato, che assicura la vita e l'avvenire con soldi, avanzamenti, pensioni. A questa assiduità è contrario il cumulare parecchi uffici, perocchè la più parte di essi o richiedono il lavoro giornaliero di molte ore, o non hanno ragione di essere a parte, e vanno fusi con altri. La sola eccezione per il cumulo degli uffici è nell'insegnamento e in certi carichi scientifici, ne'quali o i giorni si alternano o il lavoro si stringe a qualche ora, e dove del resto le attitudini necessarie non permettono di moltiplicare sì facilmente le persone (1).

L'assiduità degl'impiegati vien constatata ordinariamente da certi registri o *fogli di presenza*, che si sottoscrivono all'ora di entrata e di uscita secondo i regolamenti. Non pare però che di questo documento non possa abusarsi, e in genere la vera via per tenere assidui gl'impiegati è la vigilanza ed assiduità degli stessi superiori gerarchici. Un capo di servizio, che manchi spesso o che non si curi d'intendere alla disciplina dei suoi subalterni, basta a disordinare la gerarchia.

In fine, l'assiduità non dev'essere un materiale intervento alle ore prescritte, ma importa un lavoro serio e continuato. Si può bene stare nell'ufficio, ma consumare il tempo fumando, leggendo gazzette, nel chiacchierare attorno, o scaldarsi al cammino (2). Per ovviare a questi sconci, quei *sommarii* che ricordammo, imposti a ciascun impiegato per documentare l'effettivo lavoro della giornata, riuscirebbero un mezzo efficace.

Accanto a questi doveri, anzi al di sopra di questi doveri, ve

(1) Vedi la legge sul cumulo degl'impieghi de' 19 luglio 1862.

(2) Questi rei abiti non son nuovi, e un'ordinanza del 1320 in Francia vietava ai giudici di Parlamenti d'intertenersi a contar frottole e storielle, o almeno tollerava che si facesse dopo l'ora del mezzodì; tanto il costume era radicato e parve difficile lo svellerlo addirittura!

ne ha degli altri d' un ordine più elevato e morale, che sono la onestà e lealtà, la obbedienza gerarchica, e la discrezione nelle cose di ufficio.

Un impiegato nell' esercizio delle sue funzioni ha bisogno sovente di non piccola virtù per resistere alle suggestioni dell' amicizia, della famiglia, dell'ambizione o dell'avarizia.

Per lui non dev'esservi che la giustizia e la legge come per ogni pubblico magistrato, e quei favori conceduti ad alcuni invece di altri, quelle gherminelle per far riuscire un negozio più in un modo che in un altro, anche quando non si faccia per prezzo ma per altri motivi, son cose riprovevoli. Le leggi in genere sono gelose nell' allontanare da' magistrati e da certi ufficiali pubblici ogni sospetto, vietando loro di prender parte al commercio, agli acquisti di beni pubblici, agli appalti e forniture, di esercitare la carica negli affari dei parenti ed affini. Se si è inchinevoli a calunniare i pubblici amministratori anche quando essi serbano questo contegno, la calunnia acquista credenza allorchè essi vi danno un appicco, e nulla vi è più rovinoso del discredito dei pubblici ufficiali.

La *lealtà* richiesta in ogni impiegato, che presta perciò un giuramento, consiste nel cooperare francamente all'indirizzo politico generale, e nel tenersi quindi lontano da ogni fazione politica, da ogni setta ostile allo Stato. È assurdo e vigliacco ad un tempo che un uomo operi da privato in un senso affatto contrario a quello che dovrebbe, come organo del governo.

Pure questa *lealtà* non significa il cieco ossequio a qualche opinione politica predominante, e l' astensione del cittadino impiegato da ogni atto innocuo e indipendente, proprio di qualunque cittadino. Purchè egli si tenga in coscienza ed in pratica riverente a quelle leggi che ha giurate, alla forma dello Stato esistente, è del resto libero, pare, di esprimere pubblicamente le sue opinioni, far parte di lecite associazioni, pubblicare un giornale, far tutto insomma che un onesto cittadino è in grado di operare.

L'indipendenza d' animo benintesa dei pubblici ufficiali conferisce, assai più che non si stima, ad accreditare il Governo, a rafforzarlo, e a produrre nell' universale un giusto spirito di libertà,

che non si scompagna mai da un nobile ossequio verso l'autorità e le leggi dello Stato.

Il debito dell'obbedienza gerarchica negl'impiegati tiene il mezzo fra la indipendenza del giudice, e la rigida subordinazione militare. Dove quegli non dee piegarsi a nessun ordine, ma solo alla legge; l'impiegato è tenuto a obbedire ai superiori gerarchici, perchè egli fa parte di quella compagine organata che è il governo. Egli non può discutere il merito degli ordini, e la bontà, equità, opportunità delle provvisioni a cui è chiamato di prender parte. Nondimeno questa obbedienza non è nè assoluta nè cieca. Se la responsabilità è dei superiori che ordinano, la sua cooperazione lo rende anche, se non altro, moralmente imputabile. E quando nel superiore mancasse addirittura la facoltà di ordinare, o si ordinasse cosa contraria apertamente allo Statuto ed alle leggi, un impiegato non può scusarsi se esegue; perocchè la subordinazione è sempre razionale e legittima, e non va oltre alle forme e alle cose stabilite dalle leggi, altrimenti si cangia in vituperevole soggezione di uomo ad uomo.

La discrezione e la prudenza nelle cose di ufficio non sono i menomi de'doveri in un impiegato. In molti la leggerezza, la loquacità, lo spirito di parte mette a repentaglio un negozio pubblico o qualche interesse dei cittadini. Il segreto di ufficio è imposto all'agente dalla natura pubblica dell'ufficio. Egli non ha dritto di svelare come privato quello che solo come pubblico ufficiale ha potuto conoscere.

Le varie sanzioni, che prevengono la violazione di questi doveri, formano la *disciplina* degl'impiegati. La disciplina è per i corpi amministranti come l'igiene e la medicina per il nostro corpo. In proporzione delle colpe una serie di penalità si stabilisce e si applica per contenere i traviamenti dei varî organi gerarchici (1).

---

(1) Le pene disciplinari per gl'impiegati, sono, giusta il citato Decreto del 24 ottobre 1866:

1.° La censura; 2.° la sospensione da 15 giorni a sei mesi, con perdita di tutto lo stipendio, o di parte di esso; 3.° la revoca dall'ufficio; 4.° la destituzione con perdita della pensione.

Ma una grave differenza è da fare tra le riprovazioni le ammende e le sospensioni disciplinari, e la rivocazione o destituzione dall' ufficio.

Se le prime van rimesse con più o meno formalità al potere discrezionale dei superiori, la deposizione dall' ufficio è un fatto gravissimo, e traendo seco la perdita di ogni dritto a saldo, pensione, titolo e grado nell' impiegato, molte civili legislazioni han dubitato se abbia da lasciarsi in mano al governo, o demandarsi

---

La censura è una dichiarazione di biasimo per la mancanza commessa, e si dà per iscritto dal Ministro. È notificata a tutti gli Ufficiali del Ministero con un ordine del giorno, e n' è fatta notazione nei registri del personale.

La sospensione è ordinata per Decreto ministeriale. La revoca e la destituzione dal servizio sono ordinate per Decreto Reale.

Incorre nella censura, e, pei casi più gravi, nella sospensione : 1.° Chi non attende con diligenza all' ufficio, e non osserva l'orario e la disciplina. 2.° Chi non tiene una condotta morale lodevole. 3.° Chi manca al segreto negli affari d' Ufficio. 4.° Chi censura pubblicamente gli atti dei suoi Superiori e quelli dell' Amministsazione cui appartiene. 5.° Chi è condannato ad una pena correzionale, quando il fatto che la produsse non sia tale da meritare la revoca dall' ufficio o la destituzione.

È punito con la revoca dall' ufficio : 1.° Chi trascura per abito i doveri di quello. 2.° Chi persiste nelle mancanze che provocarono la sua sospensione. 3.° Chi propala dolosamente i provvedimenti dati o le informazioni avute. 4.° Chi manifesta pubblicamente opinioni contrarie alle Leggi fondamentali dello Stato od irriverenti al Re, alla famiglia Reale ed alle Camere legislative. 3.° Chi spinge la censura dei superiori o dell' Amministrazione sino al disprezzo e allo scherno.

Incorre nella pena della destituzione con gli effetti stabiliti dall' art. 22 della legge sulle pensioni : 1.° Chi è condannato a qualche pena criminale quando anche non fosse aggiunta alla condanna l' interdizione da' pubblici uffizi. 2.° Chi è condannato ad una pena correzionale per reato di falso, furto, truffa, appropriazione indebita, corruzione, concussione, malversazione, od attentato ai costumi. 3.° Chi commette dolosamente mancanza di riserva che porti altrui pregiudizio. 4.° Chi manca contro l'onore. 5.° Chi accetta doni o partecipa a lucri sperati da chi ha interesse alla risoluzione di un affare, o da' suoi mandatari.

a regolare giudizio di magistrati. L'interesse privato degl'impiegati ha predominato in Germania e anche in Isvizzera, e un giudizio si è tenuto necessario; in Inghilterra, negli Stati Uniti di America, in Francia e in Italia il principio che le pubbliche funzioni conferite dal Governo son da questo essenzialmente revocabili ha avuto il disopra.

E in verità quest'ultimo sistema, generalmente parlando, è più conforme all'indole del pubblico ufficiale, come membro di un organismo a parte che dee provvedere alla sua conservazione. Vi ha delle colpe che sfuggono a un processo ordinario, come sono le negligenze, l'inettitudine, la svogliatezza al lavoro, la procacità e leggerezza, ecc.

Nulladimeno rileva molto il fare, anche ammesso il principio, delle distinzioni pe' falli e pei modi in cui vanno puniti, allorchè è il caso della espulsione dall'ufficio.

È chiaro da sè che le pubbliche condanne per qualche reato che un impiegato abbia commesso, lo fanno indegno della carica. La rivocazione non ha bisogno di altro, perchè qui è la conseguenza di un vero giudizio ordinario. Ma per gli altri motivi che menano alla deposizione, se un regolare processo non è da adottare, innanzi a giudici estranei all'amministrazione, non si dee negare all'imputato un'inchiesta accurata ed una certa forma di giudizio innanzi ad amministratori, e sentite le difese del reo. Il Consiglio di Stato, per esempio, sarebbe anche acconcio a questa funzione; e se al Governo si voglia tuttavia lasciare la libertà di far contro al parere emesso dal Consiglio, e per suoi motivi rivocare l'agente non potuto convicere di reità; la giustizia vorrebbe che se gli si toglie la funzione, non si abbia a privarlo dei dritti già acquistati alla pensione ed al titolo, de' quali un impiegato non dev'essere spogliato che per colpe diligentemente accertate. Questa sarebbe la vera differenza tra la formola di *destituzione* e di *dispensa* dall'ufficio: l'una fondata sulla colpa dell'impiegato, e l'altra sulla convenienza del servizio e rimessa al giudizio dell'autorità, ma senza lesione degl'interessi privati.

Per simili ragioni, quando una sventura sopravviene all'impiegato, come l'imbecillità, la demenza, una infermità incurabile,

ovvero quando una riforma organica e una soppressione di uffici è decretata; la niuna volontà e la niuna colpa dell'ufficiale, perchè egli esca al tutto d'impiego, fanno necessarî dei giusti provvedimenti per regolare le *aspettative* e le *disponibilità*. Delle pensioni *straordinarie* nel primo caso, se l'impiegato non ha raggiunto il tempo utile a liquidare la pensione di dritto; e nel secondo caso, la continuazione di buona parte dello stipendio, se non tutto, finchè alle vacanze prossime quegli impiegati in disponibilità non sieno richiamati in qualche grado consimile al già avuto; mi paiono i modi equi di conciliare gl'interessi del servizio e le legittime pretensioni de' privati (1).

---

(1) La legge sulle aspettative e disponibilità degli 11 ottobre 1862 col Regolamento de' 25 di quel mese, governa questa materia con un certo rigore, forse allora imposto dalle circostanze, ma che convien temperare non tanto a profitto degl'impiegati, quanto in omaggio della giustizia. Del resto, su tutta questa materia dei pubblici uffici, si consulti un importante articolo del Welcker, nello *Staats-Lexicon* di Rotteck e Welcker (3.ª edizione) voc. *Staatsdienst*, *Staatsdiener*, ecc.

SEZIONE II.

LA GERARCHIA LOCALE.

CAPO PRIMO.

IL TERRITORIO E LA SUA DIVISIONE.

L'amministrazione centrale, di cui tenemmo ragione fin qui, è quella che opera in un punto da cui l'azione s'irraggia in tutto il resto o in cui si condensa e raccoglie il moto vario dello Stato.

L'amministrazione locale, di cui dobbiamo occuparci, è quella che si esercita e circoscrive in que'varî punti dello spazio assegnato a ciascuna nazione, e che insieme formano la sede fisica e geografica dello Stato. Prima, dunque, di entrare a discorrere degli organi che dirigono questa vita locale, è bene fermarci a vedere che sia il *territorio* e come esso si divida, in servigio della pubblica amministrazione.

Abbiamo detto altrove che lo Stato non è il popolo, come per molti si confonde; ma ora dobbiamo soggiungere che nel popolo si contengono tutte le potenze, tutto l'avvenire di uno Stato. Non è mai una casta, o una porzione di uomini, o il solo governo che costituisce lo Stato. Un ordine e un dato governo possono storicamente dirigerlo e avviarlo ai suoi fini, anzi è sempre una certa parte del popolo che rappresenta lo Stato e lo conduce alla sua sociale e morale destinazione; ma questa parte esce pur sempre da un fondo unico e inesausto, che è il popolo. In questo si chiudono le sorti a venire di una data società; da esso a volta a volta sorgono gli ordini e quegli uomini singolari che reggono la vita dell' insieme.

Le aristocrazie che cedono il luogo ai borghesi, le forme di un governo che sottentrano ad altre, non sono se non trasformazione di quell'insieme di forze vive e morali, che è il popolo: nelle lotte

insomma della storia non si vede che le successive modificazioni di quelle forze moltiplici ed implicate nel seno del popolo. Solo quando un popolo particolare è distrutto, la storia di un dato Stato vien meno. Fino a che questa compiuta distruzione non segue, cadono le repubbliche o le monarchie, delle caste son vinte da altre, ma lo Stato rimane.

Cosa è il popolo? Non è una *massa*, indistinta ed astratta d'individui umani, come molti dicono; ma è un insieme vivente che ha comunanza di origine, di lingua, di razza, di sentimenti, d'interessi e di attitudini. Senza questa comunione maggiore o minore come non vi ha uno Stato, così non si dà un popolo. Vi avrà delle tribù distinte e spesso nemiche, vi saranno più Stati o Città o governi, ma non si avrà un popolo vero ed uno Stato. Solo quando anche in queste stirpi diverse sorgeranno interessi, bisogni e sentimenti comuni, potrà esservi uno Stato; onde non è impossibile che una sola società politica raccolga alcune razze diverse, ma affratellate e conviventi. Tuttavia l'unità sarà maggiore e più salda, dove la comunanza tra gli associati politicamente sia più intima e larga. La qual comunanza piena di condizioni fisiche e morali in un popolo, lo costituisce *nazione*.

Tuttavia l'identità della razza, del linguaggio, de' costumi di un popolo, se sono le condizioni perchè uno Stato vi nasca, han bisogno di un altro elemento a fondarlo stabilmente, a farlo entrare nel campo della storia, e sviluppare una vita sociale e politica.

Questo elemento è il *territorio*, la sede permanente ove quelle facoltà e quelle altre naturali condizioni hanno modo di esplicarsi. Un popolo nomade non fa veramente uno Stato e non può aver una storia. La terra è parte integrale ed organica nella formazione degli Stati. Tutto è passaggiero e indifferente, senza la dimora: qualunque virtù latente in una razza di uomini vaganti non ha una base per esplicarsi e resta nello stato di mera potenza; cioè un popolo è *barbaro*. Storia civile di popolazioni nomadi non si conosce; onde si vede come il territorio sia legato alla civiltà dell'uomo, e ne sia il fomite necessario.

Si può dunque dire che un popolo non è veramente tale, cioè non è un popolo storico e capace di civiltà, se non si ferma in

una terra stabilmente, non se l' appropria e la trasforma; nè uno Stato può sorgere se un popolo non si marita, sto per dire, alla terra. Il popolo e il territorio sono dunque le condizioni dello Stato; e così più si chiarisce l'errore di chi mesce il concetto di Stato e di popolo, trascurando l' essenziale elemento storico e naturale di un territorio abitato e coltivato stabilmente. Così si ravvisa quanto astratta e parziale sia quella nozione dello Stato come *volontà generale* dei cittadini o del popolo; dove che esso è non solo questa volontà, ma il risultato di ogni altra condizione fisica o naturale degli uomini che hanno quelle volontà, e della terra dove convivono. Una volontà non condizionata da tutti questi elementi, che ne formano il vivente sostrato, è arbitraria, passaggiera, contraria alla stessa indole del popolo, e non può essere la volontà nazionale, comunque ne usurpi le forme. Se un popolo anche con un generale plebiscito votasse la sua servitù o si desse allo straniero, quell'atto di volontà non sarebbe, con ciò solo, legittimo (1).

Il linguaggio, i sentimenti, i costumi e la origine comune non solo non valgono senza il territorio; ma il territorio sviluppa, modifica e determina quelle varie condizioni di un popolo. Vi ha una sì stretta attinenza fra il nostro corpo e lo spirito, che senza lasciar di essere liberi e morali, le nostre idee, i nostri affetti, le nostre tendenze son complessionate variamente dal temperamento, dalla educazione, da'luoghi, dai tempi, da tutto ciò che ci circonda, e dalle tradizioni che ci pervennero. La natura è assai più vasta e possente di quello che non consentano certi spiritualisti, che mettono l' animo a pigione in un corpo; e lo spirito è assai più nobile e più libero di quel che non vedano certi panteisti o naturalisti che lo incatenano nella materia e l'affogano in un corpo d'uomo. La natura ci circoscrive, ma non ci fa servi; essa de-

(1) L' intima relazione che corre fra i concetti di *popolo*, *Stato* e *territorio* è tale, che il linguaggio comune li scambia e distingue ad un tempo. Così si dice che la Francia è bellicosa, l' Inghilterra è libera, l' Italia è fertile e bella, intendendosi parlare rispettivamente dell' indole degli abitanti, della costituzione dello Stato, e delle qualità del suolo e del clima.

termina le nostre potenze nello spazio e nel tempo, ma noi possiamo sempre mirare e tendere all'eterno. Anzi non possiamo guidarci all'eterno se non per questo mezzo della natura e della storia.

Ora tra gli elementi naturali che condizionano un popolo sono da annoverare non pure quelli che appartengono propriamente all'individuo, come la razza, la lingua e simili, ma quelli altresì che spettano al paese abitato da quel popolo. In altri termini, la geografia ha uno stretto legame con la sorte e con la civiltà delle nazioni. Il che fu avvertito profondamente da Carlo Ritter che diede perciò a quella scienza un nuovo ed importante indirizzo. Le parti della terra sono determinate variamente secondo l'atmosfera, secondo le acque che la irrigano o la bagnano, le montagne, i vulcani, le isole. La superficie di essa produce de' minerali, delle piante ed una fauna che diversifica in ragione di quelle differenze. E gli uomini che l'abitano medesimamente ricevono influssi diversi dalla natura de' luoghi, dal clima, e dai prodotti speciali di una regione; sì che se ne modifica il loro corpo, l'idioma, il sentimento, l'arte, la scienza e lo Stato.

Fu già osservato in fatti che la naturale conformazione della Grecia ad arcipelago, tutta rotta cioè e frastagliata dal mare, e tanto diversa dal continente asiatico, da cui le nazioni elleniche provennero, influì di molto ad esplicare sì variamente e liberamente le potenze della greca natura e a produrre quelle forme politiche, quegl'idiomi, quella civiltà così ricca e diversa. Il territorio è come il teatro su cui la Provvidenza chiama un popolo a rappresentar la sua parte: ed è al tutto naturale che la scena sia disposta conformemente all'attore ed al dramma.

Ma se la terra influisce sull'uomo e sulle istituzioni dell'uomo, non è da negare un rimbalzo dell'attività dell'uomo sulla terra. Secondochè un popolo si avanza nella sua vita storica e progredisce in civiltà, esso coltiva e trasforma la sua sede, edifica i suoi monumenti, attraversa i monti, contiene i fiumi, apre canali, dirada boschi, mesce insomma continuamente il suo territorio alla sua storia civile e politica, e fa servirlo ai suoi fini. Di qui quel sacro amore della propria terra che i cittadini difendono al prez-

zo del loro sangue, perchè è il deposito delle loro memorie, dei loro costumi, e il sepolcro de'loro maggiori. Il territorio e la storia si legano insieme, vivono e si mutano insieme; tanto che se di lancio tutta una nazione potesse trasferirsi in una terra diversa e lontana, di mano in mano si cangerebbero lingua, costumi, affetti, governi e fino la fisica complessione dei nuovi abitanti. Le larghe emigrazioni e colonie del vecchio mondo e del nuovo fanno fede di questa verità.

Se queste differenze geografiche hanno potere di modificare e diversificare l' indole e le istituzioni dei popoli per quel contraccolpo avvertito della natura sull' uomo, è da osservare che i progressi della civiltà tendono a far sparire successivamente quelle recise differenze tra nazione e nazione. Benchè esse non si annullino mai del tutto, è manifesto che una maggior coltura diffusa universalmente, mettendo in comunicazione i territorî e gli spiriti, genera una certa uniformità in questi ultimi e nelle istituzioni e costumi che ne dipendono.

I popoli antichi erano meno simili tra loro dei moderni ; e nel mondo moderno le diversità di usi, di leggi, di sentimenti eran più pronunziate nei primordî di civiltà delle nuove nazioni, che al presente. Quelle differenze che dapprima si osservavano tra città e città, province e province di un medesimo Stato, sonosi di molto temperate e cancellate, sì che lo Stato ha potuto sollevarsi a unità vera nazionale; ed anche gli Stati e i governi fra loro sono più simili, più omogenei che non furono un tempo le stesse città di una provincia. È un moto cotesto di assimilazione innegabile.

In fatti, se le geografiche condizioni di tutto un territorio fanno variare un popolo dall'altro, lo stesso in una scala minore ha luogo fra le varie parti del territorio medesimo. Una porzione è fertile, irrigata da fiumi, o posta sul mare e aperta ai commerci ; un' altra è irta di monti, o coverta da boschi. Delle sottodifferenze, diciam così, non tardano a generarsi fra uomini, che benchè appartenenti a una stessa nazione, abitano lungamente luoghi diversi.

Se queste differenze particolari sono troppo scolpite, non manca di pronunziarsi una varietà di costumi, di leggi, d'istituzioni, di

dialetti. Quel potere sociale ed unico di tutta la nazione trova allora intoppi non pochi in queste speciali condizioni del popolo, e l' unità nazionale rappresentata dai poteri del centro vi è tuttavia debole e contrastata. Nè essa si afforza e piglia il di sopra se non quando quelle differenze hanno perduto dell' asprezza e recisione primiera.

In tutta l' Europa dei mezzi tempi e durante il sistema feudale una rete di signori sparsi sul territorio vi stabilirono delle divisioni territoriali, e a poco a poco delle leggi, degli usi, delle istituzioni nacquero in ciascuna contea, o provincia o ducato, che si chiamassero. Il potere monarchico dovunque ha fatto sforzi continui e quasi sempre avventurati per assimilare queste parti e condurre il popolo a unità di Stato. Più che altrove in Francia, benchè tra provincia e provincia una grande disparità regnasse per opera delle consuetudini locali, dei parlamenti, delle dogane interne, delle giurisdizioni signorili ; l' identità della razza, della religione, della lingua, la conformazione del territorio unito e compatto, il clima uniformemente temperato, lasciavano ben poca ragione alle località di mantenersi disformi e di non fondersi nell'unica Francia.

Epperò quando l' Assemblea costituente, continuando più che non si crede l'opera de' re di Francia, ebbe distrutto i parlamenti e le giurisdizioni locali e gli avanzi feudali dei privilegi nel clero e nei nobili, si trovò condotta naturalmente a dare alla Francia un governo ed un ordinamento amministrativo unico e conforme a quella unità che si era in gran parte generata nel sentimento, nell'indole e negl'interessi della nazione.

La esistente circoscrizione del territorio in provincie fu guardata non tanto come geografica ed etnografica distinzione, quanto come ineguaglianza dietro a cui si appiattavano privilegi, costumi e istituti diversi che la Rivoluzione era chiamata ad abolire. Si pensò quindi a romperla col passato, sminuzzando quelle provincie e distruggendone perfino il nome.

Quell'ardita operazione dell'Assemblea francese ha fatto credere a parecchi che la circoscrizione territoriale fosse un semplice affare di governo e di amministrazione. Ma oltre che la facilità,

onde la Francia si potè trasformare e dividere, derivò dalla naturale condizione del popolo a ricevere quell'uniforme ordinamento; chi osserva quel fatto e le discussioni cui diede luogo si accorge che non mancò la ponderazione ed il senno a dirittura (1). Tuttavia in Francia oggidì vi è chi si lamenta di quella divisione, che ha spento ogni vita locale e non poco contribuito a quell'accentramento enorme dell'amministrazione pubblica.

La circoscrizione del territorio è dunque un fatto della più alta importanza, per le sue attinenze con l'ordinamento dello Stato e dell'amministrazione co' costumi, interessi, e condizioni storiche delle popolazioni. Il deputato Thouret avvertiva a ragione che *il disegno di divisione di un grande Stato è quasi per sè solo la costituzione*. È però un errore il crederlo un fatto artificiale di amministrazione, che può compiersi indipendentemente dalla natura e dalla storia del paese particolare in cui si applica. Invaghirsi in ciò di un'astratta uniformità, o non considerare che alcune passaggiere condizioni politiche, posponendo ogni rispetto alla natura del suolo, alle tradizioni, agl'interessi e costumi degli abitanti, può sovvertire l'ordinamento generale dello Stato e creare in seguito delle difficoltà per lo stesso assetto politico. Dipende da questa divisione quell'autarchia dei centri locali e la loro rela-

---

(1) La proposta del comitato di cui era relatore il Thouret non guardò che al centro Parigi e voleva un matematico sminuzzamento per rafforzare il potere centrale, dividendo la Francia in 80 dipartimenti, ciascuno di 324 leghe quadrate. Contro di questo disegno insorse il Mirabeau, e combattendo una divisione geometrica per superficie, che non risponde nè alla popolazione rispettiva nè all'indole di essa, disse di volere che l'amministrazione si accosti agli affari e alle persone: « Je voudrais une division « matérielle et de fait (egli disse) propre aux localités, aux circonstances, « et non point une division mathématique, presque idéale et dont l'exé- « cution me parait impraticable ». Si cercò quindi di prendere a base la popolazione, e di fare che i nuovi dipartimenti rientrassero al possibile nelle antiche province, senza smembramenti innaturali. (V. Buchez, Histoire parlementaire de la Révol. tom. 3° pag. 258 e seg. e la relazione del Thouret nella seduta del 29 settembre 1789).

zione col governo; dipende da questa divisione la naturale rappresentanza e fusione degl' interessi locali, come la rappresentanza generale politica, concreta e non fattizia, di tutto lo Stato. Una delle ragioni, fra le altre, perchè l'Inghilterra ha conservato e svolto la sua libertà politica e il suo libero ordinamento amministrativo si è che la sua secolare e storica divisione, benchè irregolarissima e disforme di contee, di parrocchie e di borghi, non è stata mai scossa o alterata.

La circoscrizione amministrativa del territorio è quella che divide lo Stato nei suoi centri subordinati naturali di azione, che sono le province e i comuni, fra cui si contano anche i circondarî, (distretti, *arrondissements*) e i mandamenti (*cantons* in Francia).

Questa divisione che è la generale e la più importante, quella ch'è d'ordinario il tipo a cui ogni altra tende ad accostarsi non è l' unica. La pubblica amministrazione ha molti rami da dirigere, molti interessi da curare. Secondo la varietà dei pubblici servizî nascono dunque delle divisioni speciali, cioè una ecclesiastica, una militare, una di marina, una giudiziaria, come pure una particolare divisione finanziaria, della pubblica istruzione, dei lavori pubblici, forestale e simili.

È chiaro che se, per l' uniformità e la semplicità dell' amministrazione, sarebbe desiderabile che queste particolari circoscrizioni coincidessero con la generale ed amministrativa ; spessissimo le condizioni de' luoghi e le esigenze speciali del servizio non consentono quest'astratta uniformità. Non hanno, per esempio, nulla quasi di comune i bisogni del servizio militare e quelli della istruzione; e la diversità de' luoghi dee determinare variamente i compartimenti marittimi e la divisione forestale.

Per le cose dette si vede che se in ciascuno dei rami speciali un regio decreto basta ad alterare le divisioni dei varî servizî pubblici, per la circoscrizione generale amministrativa ed anche per la giudiziaria una legge è necessaria; come per la divisione ecclesiastica il doppio interesse politico e religioso richiede un accordo delle due potestà per le giurisdizioni che derivano dalla circoscrizione.

CAPO II.

DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE IN GENERE.

Le circoscrizioni territoriali determinano nello Stato delle particolari giurisdizioni, dei subcentri (province e comuni), che hanno una vita propria e insieme sono gli elementi sociali di tutto lo Stato. La maggiore autonomia o indipendenza di questi centri locali costituisce ciò che propriamente si chiama *self-government*.

L'ordinamento di cosiffatte autonomie è una delle più gravi difficoltà di pubblica amministrazione, e non è inutile, prima di entrare a discorrere specialmente dell'organizzazione della provincia e del comune, di toccarne qui qualcosa in generale, e schiarire almeno una questione così dibattuta e così confusa ancora; in cui le più opposte conseguenze si cavarono dai principî più affini, e, insieme, ad uno stesso risultato pervennero le più opposte tendenze.

Ed invero Luigi XIV mirò ad annullare ogni vita locale, sostituendosi a tutto lo Stato ; e l' Assemblea nazionale francese mise Parigi a capo di tutta la Francia, con l'abolire ogni autonomia intorno a sè: movendo l'uno dal potere assoluto del principe, e l'altra dalla onnipotenza della volontà generale della nazione.

Una delle cose, forse poco avvertite, ma non meno vera perciò, è questa, che il medio-evo presenta il più compiuto *self-government* locale nella sua organizzazione politica, sociale ed amministrativa.

Le province avevano i loro Stati o assemblee di nobili, di ecclesiastici e borghesi, delle leggi proprie e delle consuetudini, una finanza, una giustizia, una forza armata locale. Alla lor volta le città avevano le loro *carte* o statuti, un patrimonio e un demanio, delle giurisdizioni municipali, de'privilegi speciali. Il potere centrale, il *governo*, come ora si direbbe, vi era ; ma avea da fare i conti continuamente con questi altri centri, con queste autonomie. Non poteva essere dispotico, perchè la sua autorità era rotta e con-

trastata da tante minori autorità, quasi sovrane, sparse pel territorio. Questa era la forma che avea assunto la libertà politica e civile in quel tempo: questa era la libertà del medio-evo, della quale non possono e non vogliono più sapere i moderni. E in verità è chiaro che quella forma di *self-government* non è desiderabile o possibile più, nè a quella aspirano i decentratori di oggi.

Quale forza o quale istituzione valse a mutare quell'ordinamento sociale, ad estinguere quelle autonomie in grazia di un'autonomia superiore ? Anche questo è chiarissimo, massime in Francia, dove il moto è più apparente e i fatti più strepitosi: la monarchia prima, la notte del 4 agosto 1789 e la Rivoluzione dipoi. I re di Francia, da Filippo Augusto a Luigi XVI, avevano a poco a poco combattuto i privilegi, soggiogati i Parlamenti, disfatte le assemblee di provincia, riprese le franchigie ai comuni, concentrate le finanze, la giustizia, e creato un esercito permanente ; la Rivoluzione fece il resto, d'un colpo solo, epperò parve innovasse tutto da sè; fece insomma piazza pulita, spesso mutando i nomi, poichè le cose se n'erano ite da un pezzo. Non dico già che non fosse un'opera grandissima e maravigliosa la sua ; ma voglio notare che fu una continuazione, un compimento di moto, e non una novità di pianta, o un moto in contrario ; fu il frutto di un fiore, e non un fungo ; e, se si vuole, un torrentaccio che rompe un tratto gli argini, ma che aveva il suo letto fatto e s'era ingrossato già da molto per tanti rivoli ascosi e confluenti.

Ad essere altro, non sarebbe riuscita o durata nella sostanza nè avuto quell'eco mirabile in tutto il mondo civile, che si trasformò a mano a mano ma naturalmente dietro il suo afflato. Pure quel torrente non menò tutt'oro tra le sue acque; e se riformò la società mercè il principio dell'uguaglianza, sconvolse gli ordini politici col principio della sovranità delle *masse*, e l'amministrazione pubblica con l'accentramento e l'arbitrio. Il principio dell'eguaglianza ha fatto valere una verità santissima nel mondo morale, ma trasportato nel politico ha rotto ogni organica relazione sociale, e sgranellato le nazioni in molecole individuali, o in persone fittizie ed artificiali. Il dritto dell'individuo proclamato assolutamente e senza altra organica attinenza sociale, lo Stato si è

contrapposto a questo nume del tempo come un demone oppressivo, e la guerra si è dichiarata fra lo Stato e l' individuo, la cui libertà si è creduta di tanto ristretta e violata di quanto l'autorità pubblica ha dovuto tentare per sussistere e non abdicare del tutto. La libertà si è tenuta per il dritto dell'uomo singolo come tale, non limitato che dall'altro uomo soltanto ; e così lo Stato o l' autorità si è trovata fuori di conto, entità astratta che sussiste perchè ha in mano la forza; ma che il progresso della libertà tende a diroccare e abolire in fine del tutto. In grazia del progresso si tornerebbe così all'uomo singolare e selvatico. Lo Stato intanto è uno spediente, un *pis-aller*, sopportato e sopportabile dall' individuo, perchè non per anco esso è *libero* affatto, o degno di esser libero.

Non è maraviglia che con questi principî diffusi generalmente, l'autorità, il governo, o chiunque rappresenta quel principio di coesione nello Stato d' incontro all' individuo, costituito in uno stato di pugna, ricorra alla forza. Non è maraviglia che gl'individui stessi fra loro non riconoscano altro principio in fondo, e si stringano in fazioni, opprimano i dissidenti, usino i raggiri e mezzi di ogni maniera, per concentrarsi in falangi e far numero, cioè conseguire in mano la forza per conto loro.

Il concentramento del governo e dell' amministrazione è la forma universalmente adottata dagli Stati moderni, poichè uscirono dagli ordini del passato. C' è stato un bene ed un male in questa trasformazione : lo Stato nazionale, e il predominio eccessivo dei governi centrali. Il medio-evo è cessato, ma quella maniera di autonomie particolari e di *self-government* che avea organato, è mancata del pari ; sostituendosi quasi dovunque alla propria azione dei subcentri l' opera del governo e l' imperio amministrativo.

A questa forma novella dello Stato, e ai danni che pure arreca, non potea non rivolgersi l' attenzione e lo studio de' pubblicisti ; e la questione a risolvere fu, come è noto, il discentrare di nuovo lo Stato, e conseguire un *self-government*. Ma quali condizioni richieggonsi per ottenerlo ? in che propriamente esso consiste e dee consistere oggidì ? qual forma può prendere che non sia svigorimento del Governo, e rinunzia a quei beni che a stento sonosi con-

seguiti dallo Stato per giungere alla presente sua forma? ecco ciò che variamente si è dibattuto, ed ecco il problema nella sua gravità e che bisogna studiare bene addentro, prima di avventurarsi a riforme e novità che possono condurre a conseguenze esiziali, quando sieno imprudenti o inopportune. Un volume non sarebbe troppo, chi volesse guardare per minuto questo argomento dai molti suoi lati; pure qui ci avvisiamo di accennare il pensier nostro con tutta franchezza, benchè forse contrasti a qualche opinione corrente. A ogni modo sarà sempre un' altra opinione gittata in mezzo a far più ampia la discussione.

La stessa parola di *self-government* ci viene d'Inghilterra ed è generalmente a questo paese e alle sue libere istituzioni che si tien l'occhio, allorchè si ragiona delle libertà locali e del decentramento.

Che cosa è il *self-government* inglese? quali cause sociali e politiche lo mantengono in vita? dove si dirizza nel moto naturale che fanno tutte le società? Mi pare che sia necessario studiare tutto ciò per sapere se, quanto, e come sieno applicabili alle società nostre certe forme che fanno colà sì buona prova.

L'Inghilterra ha una circoscrizione locale di contee, di borghi e di parrocchie. Questa divisione del territorio è il fatto della storia e non di una legge a memoria di uomo. Nessuna rivoluzione ha pensato ad alterarla: la vita sociale e politica è passata a traverso queste sezioni del suolo, e la civiltà si è potuta maturare in quei vari centri, senza sentirsi in troppo angusti confini o eterogenei, come altrove. Le antiche provincie di Francia somigliano più alle contee, che non i nuovi *dipartimenti*, vere frazioni artificiali, e volute da un legislatore.

Il borgo è una terra che riconosce dal re o dal parlamento il dritto di governarsi, di fare gli atti della vita civile, come ogni persona libera, di essere una *corporazione*. Anche in ciò le antiche città del medio-evo, con le loro franchigie e i loro statuti, sono simili, quanto alla forma estrinseca, ai *borghi incorporati* inglesi.

La parrocchia (*parish*) non ha personalità civile, fa un certo gruppo il cui nodo è principalmente il servizio del culto. Ha certe obbligazioni civili, ha un'autonomia e un organismo nella *vestry*

ma è differentissima dai borghi e città nei dritti da esercitare.

Queste tre categorie di località non sono in connessione tra loro e pochissimo in relazione gerarchica col governo centrale, come vedremo. Bisogna in tutto dimenticare la simmetria e l'ordinamento di sopra in sotto dei nostri prefetti, sottoprefetti, e sindaci, legati insieme e posti a capo delle nostre circoscrizioni locali.

Gli organi o le autorità della contea sono: lo sceriffo che nomina alla sua dipendenza il sottosceriffo e il *baglivo ;*

il lord luogotenente e i suoi vicarî, il custode degli archivî (*custos rotulorum*), i giudici di pace ;

il segretario o cancelliere di pace (*clerk of peace*) ;

il tesoriere della contea ;

i coroners, l'alto constabile e i constabili, ed altri agenti secondarî per alcuni servizî particolari, come sono i preposti ai pesi e misure, i visitatori dei manicomî, gl'ispettori dei ponti.

L'organo più importante, più ricco di attribuzioni disformi, più speciale d'Inghilterra e contrario a' costumi del continente è il *giudice di pace.* È inutile quasi avvertire che il nome simile di quella modesta magistratura francese non ha nulla di comune con l'autorità di cui trattasi ; il quale è un po' prefetto, consiglio provinciale, alto magistrato, un po' di tutto insomma. I giudici di pace son molti ; operano da soli o in sessioni periodiche, e hanno nelle mani l' effettiva amministrazione della contea. Nominati dal re, il quale è tenuto a sceglierli fra i proprietarî della contea con 100 lire sterline di rendita (circa 2500 lire italiane), le loro funzioni sono gratuite, rivocabili dal Governo in certi casi, ma d'ordinario a vita (1).

Quali sono queste funzioni ? Le più dispaiate, le più inconcepibili per noi del continente, che abbiamo distinto l'amministratore dal giudice, chi impone le tasse da chi controlla la percezione o ne esamina la regolarità, chi istruisce un processo da chi lo giudica.

Il giudice di pace inglese delibera l'imposta della contea, senz'altra formalità, senza assemblea o voti di contribuenti.

---

(1) Per regola la carica cessa alla morte del Re ; ma il nuovo Principe è solito di confermare le magistrature in ufficio.

Esso ha la giustizia locale fino ai casi criminali, salvo l'omicidio, la fellonia e i reati che menano a deportazione in vita. Riuniti in sessione, e col giury, essi fanno la più parte delle funzioni di una corte di assise.

Questi magistrati che giudicano in sessione de'reati, ne hanno altresì la polizia: polizia preventiva, istruttoria, regolamentare. Quanto ai poteri amministrativi, essi valutano la materia imponibile e, tassatala; giudicano dei reclami e del contenzioso in materia d'imposte, ricevono i conti e li discutono; e nominano alla più parte degl'impieghi amministrativi della contea.

Circa le altre autorità della contea quello ch'è notevole si è che nessuna è elettiva e parecchie sono gratuite. Infatti lo sceriffo vien proposto dai giudici di pace, e nominato dal re (1); il *lord lieutenant* è scelto per lo più fra i pari del Regno, e cumula sovente le funzioni di *custos rotulorum*, il quale ha dritto di scegliere il cancelliere (*clerk of peace*); il tesoriere e i constabili sono eletti dai magistrati o giudici di pace in sessione.

I servizi amministrativi di cui si occupa la contea sono le prigioni, la polizia, i ponti, l'assistenza pubblica, i pesi e misure, la milizia e la finanza.

Quest' ultima consta di una sola specie d'imposta. Mentre lo Stato ha tante tasse indirette, la contea inglese non ha altro capo di entrata che una imposta diretta sulla rendita netta degl'immobili. I giudici di pace si dividono in commissioni per la stima di questa rendita, e valutata che l'hanno, ripartiscono la tassa per le parrocchie. Se queste reclamano pel contingente loro attribuito, il richiamo è giudicato nella sessione trimestrale dei giudici; dopo di che il cancelliere trasmette all' amministrazione della tassa dei poveri lo stato del contributo per la riscossione, che si fa con sequestro e vendita dei beni, ordinata dal giudice di pace in caso di resistenza.

---

(1) La forma tradizionale di questa nomina è curiosa. Stabilita la lista dei nomi, essa è presentata al Sovrano, il quale appicca uno spillo sul foglio, e il nome che trovasi sotto lo spillo è nominato sceriffo. Questa cerimonia è il *pricking of scheriffs*. (V. Franqueville, Les institutions politi-

Si chiamano borghi quelle località che hanno il privilegio di essere rappresentate al Parlamento, o di essere rette da istituzioni indipendenti da quelle della contea (1). Prima del 1835 l'amministrazione dei borghi era diversa : le anomalie sono gradualmente e in gran parte sparite dopo quell' atto.

Il sistema elettivo, nullo nella contea, comparisce nei borghi ed è la fonte delle autorità municipali : Queste sono : il *mayor* (sindaco), gli aldermanni, e il consiglio comunale (*town council*).

Ma ecco le condizioni attive e passive di queste elezioni. I consiglieri municipali devono essere del borgo (*burgesses*), possedere o un capitale di 25,000 franchi, o essere imposti alla tassa dei poveri per una rendita variabile ma al minimo di 750 franchi, o avere la metà della prima somma in capitale ed essere insieme imposti pei poveri in franchi 375. Gli elettori poi devono essere qualificati borghesi, dimorare effettivamente da 3 anni nel borgo, e pagare un' imposta alla tassa dei poveri.

Gli aldermanni sono eletti dal consiglio ; il *mayor* è eletto fra gli aldermanni, ed è di dritto giudice di pace del borgo. Le cariche di mayor o di aldermanno e consigliere sono obbligatorie, sotto una penale di 2500 franchi pel primo e della metà per gli altri. Lo sceriffo del borgo, il tesoriere, il segretario e in genere gli altri ufficiali del Comune sono nominati dal Consiglio ; e solo il *recorder* (presidente delle corti di sessione del borgo) è nominato dal re fra gli avvocati esercenti da cinque anni.

Le attribuzioni di queste autorità del borgo rispondono alla natura delle località. Il borgo, massime se è vasto, genera delle relazioni moltiplici, che crescendo con la civiltà e con lo sviluppo delle grandi città industriali e commercianti dan luogo a varie facoltà, ad una ingerenza continua nell' esercizio della vita comune dei cittadini. Oltre l' amministrazione dei beni comunali, di alcune fondazioni d' interesse locale, il servizio della giustizia locale, delle prigioni del comune e della polizia, la civiltà ha fatto neces-

ques, judiciaires et administratives de l'Angleterre, Paris 1864 pag. 477).

(1) Si dicono propriamente città (*cities*) quei borghi che son sede di un vescovo, o hanno ricevuto quel titolo da una carta.

sario ai comuni di vigilare sulle strade, sui giardini pubblici, sulle acque, su gl' incendi, sulla costruzione degli edifici, sulla salubrità, su'bagni e lavatoi pubblici, macelli, cimiteri, mercati ecc. Una legge del 1858 ha provveduto assai prudentemente ad introdurre nell'amministrazione comunale una certa uniformità e semplicità di ordinamento senza far violenza a nessuno. Parecchi servizi, come l'illuminazione, le strade, il corso pubblico ecc. o non erano curati o affidati variamente a direzioni ed autorità incoerenti. Quella legge offre ai borghi come una carta generale da adottarsi spontaneamente, sostituendosi così alle autorità varie esistenti il consiglio del comune, per provvedere a quei servizi. Basta denunziare al Governo che si vuol godere del beneficio dell'atto del 1858 per entrare nella regola dell'ordinamento locale. Quasi tutt' i borghi hanno fatto adesione alla legge.

Il borgo è costituito così in una grande indipendenza, riguardo ai suoi membri. Tutti quegli obblighi e quelle restrizioni che derivano dalla convivenza civile, tutte quelle prescrizioni che la civiltà, il gusto e la salubrità richiedono, sono veramente imposti dall'autorità municipale. Non si crede di offendere la libertà, ma di giovare a quella di tutti, regolando la costruzione delle case, la nettezza delle corti, visitando ogni proprietà per metterla d'accordo col dritto del vicino e col pubblico bene.

Resta ora a vedere la parrocchia. Questa non è una persona civile, non ha un dominio o una potestà da esercitare: ha quasi solo doveri da compiere, ma li compie liberamente. Il suo ufficio riducesi a conservare l' edificio addetto al culto, a curare le strade poste a suo carico, i cimiteri e l' illuminazione. I giudici di pace e l'ispettore dei poveri vigilano ed assistono le parrocchie; ai giudici di pace esse rendono i conti, e le tasse parrocchiali, stanziate definitivamente da' magistrati, sono esatte dall' ispettore dei poveri.

La parrocchia non può nulla dunque in materia di polizia, di milizia, di prigioni, di stato civile : essa non ha che il dritto d'imporsi alcune tasse per determinati servizi. Ma la più grande libertà e la forma più democratica è all' incontro consentita per questo voto. Tutti gli abitanti imposti alla tassa dei poveri, diretta-

mente e senza rappresentanti, riuniti in un'assemblea detta *vestry*, deliberano la contribuzione. E perchè la giustizia della tassa sia conservata, e il principio che ciascuno impone a sè stesso sia applicato pienamente, si ha da ciascuno un suffragio di più fino a 6 suffragi, per ogni 20 lire inglesi di rendita oltre le 50.

Ecco in pochi tratti l' amministrazione locale inglese, dal suo massimo e più importante centro, ch'è la contea, fino alla più angusta località.

Alcune considerazioni generali che ne trarremo ci porranno in grado di giudicarla sotto il suo aspetto vero, e secondo lo spirito delle inglesi istituzioni (1).

Certo è una grande autonomia quella della contea. Le sue autorità, gratuite e locali, tengono nelle mani la giustizia fino all'alto criminale, l' amministrazione pubblica, come ponti, assistenza pubblica, e pesi e misure, imposte, ripartizione e riscossione di esse, la polizia e la milizia nazionale.

Pel cerchio del comune, e in quel che concerne il comodo, la salubrità, la convivenza civile sono estesissime anche le attribuzioni delle autorità del borgo. Il *self-government* che consiste nell' imporsi spontaneamente, nel fare nel giro della propria giurisdizione quanto si crede necessario, è costituito in Inghilterra; e il governo è così ancora sciolto di molti carichi che altrove e quasi da per tutto fanno un cumulo straordinario di poteri, d' ingerenza, e di spese.

Una rilevante differenza dalle istituzioni locali del continente è la mancanza di quella gerarchia e connessione delle autorità amministranti, per la quale presso di noi il sindaco, il sottoprefetto, il prefetto vanno a subordinarsi al governo, subordinandosi fra di loro.

---

(1) Chi desiderasse più ampie notizie di quelle che noi dovemmo dare così in genere, può consultare oltre l' opera più volte citata del Fischel, quella del Franqueville, Institutions politiques, administratives etc. de l'Angleterre; l' altra del Gneist, (*Das heutige Englische Verfassungs und Verwaltungsrecht*); Fisco et van der Straeten, Institutions et taxes locales de l' Angleterre; Dupont-White, La liberté politique dans ses rapports avec l'administration locale etc.

Si è già visto come anche una legge generale dell'ordinamento locale non si è imposta alle città e alle parrocchie, ma si è lasciata liberamente adottare. Tuttavia se manca quella forma di dipendenza gerarchica, sarebbe falso il dire assolutamente che manca ogni nesso gerarchico. Il vero è che questo in cambio di stabilirsi tra le autorità amministrative, si costituisce tra le magistrature locali. Gli appelli sono aperti ai cittadini dalle decisioni dei giudici dei borghi ai giudici di contea, e dalle decisioni di questi alle corti superiori di Londra. Anzi, siccome la giustizia locale è tenuta sempre per una delegazione della giustizia regia, questa può evocare direttamente un piato pendente presso i giudici inferiori al banco del re.

Quanto all'ingerenza governativa sugli affari locali, se il governo non ha il dritto come altrove di sciogliere le assemblee locali, di nominare i sindaci, sospenderli o rivocarli; pure dopo il bill di riforma del 1835 una concentrazione di poteri si è andata operando e un intervento del governo si è stabilito in molti affari d'interesse locale, massime nell'amministrazione de' borghi. Difatto i giudici di pace hanno mantenuto le antiche attribuzioni, salvo qualche restrizione alla loro competenza in materia penale; ma si son formate delle amministrazioni indipendenti, le quali non si rannodano alla contea che per ciò che concerne le imposte. Tali sono: il regime dei poveri, i nuovi comitati sanitari locali, e il nuovo ufficio centrale delle costruzioni.

Il presidente del comitato per i poveri e il ministro dell'interno esercitano un'attiva vigilanza per questi servizi, ed hanno ottenuto un potere regolamentare assai ampio, massime per la polizia sanitaria sottoposta a quest'ultimo.

Quanto alle città, oltre che la fusione è avvenuta quasi dappertutto nelle istituzioni, la giurisdizione comunale tende a sparire, surrogata com'è da giudici stipendiati. Anche la polizia è passata dalle comuni al Governo; e al corpo degli antichi constabili si è sostituita una disciplinata organizzazione di sicurezza, diretta dal ministro dell'interno, benchè sottoposta agli ordini immediati delle autorità del luogo. Le città sono rimaste autonome, ma a patto di non aver bisogno pei loro affari d'imposte, di prestiti, di espro-

priazione, di penalità, e neanche di sottoscrizioni pubbliche. Se qualcuna di queste necessità si manifesta, bisogna ottenere un atto del parlamento, un *private bill*, come lo chiamano, il quale non viene che dopo delle procedure di pubblicità, delle inchieste, delle notificazioni perfino agl'interessati. Una tutela è dunque esercitata sui comuni, meno, in verità, nell'interesse della buona amministrazione locale, che per custodia dello Stato o della giustizia generale; poichè le finanze locali sono strettamente legate al pubblico interesse dello Stato, il quale dee attingere le sue entrate da quei medesimi contribuenti che si possono trovare sovraccarichi di pesi comunali, quando questi non fossero accordati e subordinati ai pesi dello Stato.

In che dunque consiste il *self-government* inglese? Principalmente nel dritto di avere proprii organi per imporsi e provvedere ai varii servizii locali, quando tuttavia l'imporsi, massime per le città, è consentito dallo Stato, nei casi speciali. Nel cerchio di queste facoltà la contea, il borgo, e la parrocchia sono davvero sovrane, e la rappresentanza è costituita sopra una base che assicura efficacemente quella libertà caratteristica dei governi rappresentativi, cioè che l'imposta vuol'essere consentita. Ma qui è uopo fermarci alquanto a mostrare l'intrinseco nesso che vi è fra questo principio e le forme che, assicurandolo, assicurano la libertà vera di amministrarsi da sè, cioè di spendere ordinatamente quanto si vuole e come si vuole.

Noi vogliamo insomma trovare la base della organizzazione locale inglese e l'elemento costitutivo delle autorità amministrative e locali in Inghilterra, per vedere la differenza profonda che corre da esse sul continente.

Ora, brevemente, il principio organico dell'amministrazione locale inglese è riposto in due condizioni supreme: la dimora ed il censo.

Il cumulo di queste due qualità fondamentali determina il sistema elettorale attivo e passivo, o la rappresentanza locale.

Questa rappresentanza è variamente costituita, anzi pare che manchi del tutto nella contea, dove, tranne il *coroner* eletto dall'assemblea comitale della *gentry*, tutti gli ufficii maggiori sono di

nomina regia; e manchi altresì nella parrocchia, dove invece si ha la diretta e democratica partecipazione di tutt' i contribuenti nella *vestry*. Ma a guardare in fondo, se il sistema elettivo non si pronunzia che nelle città in una forma determinata, questo sistema non tende che a confermare quel principio fondamentale, cioè che l' amministrazione dee confidarsi a chi ha vero interesse e dritto, il quale è determinato dalla dimora nel luogo e soprattutto dal censo. Il re ha la nomina delle maggiori autorità della contea, fra cui primeggiano i giudici di pace; ma ei deve sceglierli, come s'è visto, fra i proprietarii di fondi che hanno almeno una rendita di 2500 franchi. Nelle parrocchie gli abitanti sono di due specie: i contribuenti alle tasse (*ratepayers*) e i semplici dimoranti (*inhabitants*); e solamente i primi compongono l' assemblea parrocchiale, con questo di più che i voti si cumulano in un contribuente fino a 6 in ragione del censo. Nelle città o borghi, il borghese, cioè l' abitante da tre anni nel borgo e contribuente alla tassa dei poveri, ha il diritto elettorale; e la capacità ad essere consiglieri è di soli quei borghesi che hanno un censo tra proprietà e contribuzione stimato a 2500 franchi. Il censo, dunque, nella contea, nei borghi e nelle parrocchie conferisce soprattutto ed esclusivamente il dritto o la possibilità di dirigere l' amministrazione locale.

Un' altra circostanza è notevole in questa organica costituzione delle autorità locali e dell' autonomia amministrativa inglese. Le città e le parrocchie, e in ispecie le prime, sono dei centri d' industria, di commercio, che han bisogno di mettersi di continuo al livello della civiltà economica per prosperare. Le contee invece sono delle località che attendono a più gravi interessi di ordine, di sicurezza, di giustizia. La mobilità e la vita delle città dee trovarsi di accordo colle forme del reggimento municipale; dovechè la permanenza di quei più alti interessi a cui provvede la contea, le danno un carattere conservativo e stabile. Questa doppia fisonomia delle località è ritratta dalla natura del censo richiesto e dalla specie delle imposte per far fronte alle esigenze di quelle due forme di attività.

Le autorità della contea sono proprietarii d'immobili e non pos-

sono tassare che la rendita dei beni stabili, perchè sieno interessati a non aggravare altri che sè per provvedere ai comuni bisogni. Per contrario il censo dei borghesi è una contribuzione pei poveri o un capitale, e le imposte sono di varia natura e cadono specialmente per ciascun servizio che si fa necessario alla comunanza. Così il censo immobiliare è condizione di ordine e di conservazione nella contea; il mobiliare ajuta lo sviluppo economico e commerciale delle città, che trovano nelle strade, nelle ferrovie, nelle acque che procurano,nelle precauzioni contro gl'incendii,ecc. il compenso delle tasse che s' impongono nei vantaggi che ridondano sulle loro industrie e sulla vita comune civile.

Chi dice che in Inghilterra domina l' aristocrazia e dura il medio-evo dice qualcosa che, interpretata da un uomo del continente e presa alla lettera, contiene una gran falsità. Per molti lati il privilegio odioso di alcune classi e la rozzezza degli ordini civili dei mezzi tempi è cessato assai prima in Inghilterra che altrove.

La borghesia è entrata da un pezzo nelle pubbliche faccende, e la civiltà è cresciuta sempre più in quel paese, che certo non la cede a nessun altro popolo più civile. Se non che l'aristocrazia di natali e territoriale non è stata colà atterrata violentemente, nè si è corrotta e annullata da sè come altrove ; il medio-evo si è andato tramutando a poco a poco, e la civiltà, si può dire, non ha avuto bisogno di urti e rivoluzioni per nascere e progredire. Il censo infatti non appartiene ai soli nobili. Se molte leggi vi ha che contribuiscono a conservarlo nelle antiche mani ed aristocratiche ; molte altre aprono la via ad ogni attività per procacciarselo, e i commerci fiorentissimi lo dimostrano. Laonde non è l'aristocrazia, come noi l'intendiamo, che è il principio del governo e dell' amministrazione, massime nei subcentri locali. Piuttosto si può dire che è la *proprietà*, mobiliare o immobiliare, in qualunque mano si trovi. Nessuno per regola dee governare e amministrare che non sia interessato come proprietario a governare con giustizia e parsimonia, e secondo la natura dei suoi interessi.

Le rappresentanze e le autorità pubbliche sono degl' interessi organizzati : ecco il vero ; e il *self-government* a questa condizio-

ne non solo è possibile ma è giusto e suona libertà; perocchè i dritti sono conservati e fatti valere da quegli organi naturali che li posseggono in atto.

Ma è tempo omai di girare lo sguardo all'amministrazione locale del continente e investigarne lo spirito. Niente è più facile che il farsi gabbare da nomi simili e credere che sotto ci sia somiglianza di cose.

Una disamina accurata del principio informante dell'ordinamento locale può solo porci in grado di vedere a che attenerci allorchè si parla di *self-government* e di autonomia delle province e dei comuni.

Generalmente parlando, noi altri abbiamo passato il livello come sul resto così su questa parte dell'amministrazione pubblica. Noi non intendiamo neppure come si possa avere delle contee o provincie con magistrature proprie, usi varii, organi più o meno sviluppati secondo il bisogno. Non sapremmo raccapezzarci in un sistema di località incorporate o no, parlamentari, municipali, con privilegi di contea, sotto l'impero di uno statuto centrale o rette ad usi e privilegi antichi.

Per noi la politica come l'amministrazione è principalmente uno schema logico, che si applica con una simmetria e un'apparente regolarità, che pare la perfezione dell'ordine, appetto á certe istituzioni mezzo vecchie e mezzo nuove, dove gli organi e le funzioni sembrano una contraddizione vivente ed un arruffio de'più strani. Voluta l'eguaglianza fra gli uomini innanzi tutto, noi siam passati a volerla anche nelle istituzioni a qualunque costo, e nelle persone complesse. Una provincia non fatta allo stampo di un'altra, una città non amministrata identicamente a qualunque più infima borgata, una legge che non regolasse uniformemente tutte le opere pie, tutti gli stabilimenti pubblici, parrebbe un'assurdità, e quel ch'è più un'ingiustizia, un delitto di lesa eguaglianza.

A cavallo, dirò, di questo principio, noi dividiamo lo Stato in provincie o dipartimenti o prefetture, come che si chiamino, suddividiamo queste porzioni in altri circoli che sono i distretti o i circondarii, e contando in questi ultimi quei gruppi di case e fa-

miglie più o meno ampii, (popolosi o no, di natura urbana o rurale non monta), questi chiamiamo comuni o municipii.

Fatto ciò, dividiamo il politico e l'amministrativo a taglio netto; lasciamo il primo nelle sole mani del Governo e del Parlamento, e, quanto all' amministrazione, ne diamo una gran parte al Governo, o almeno la parte più rilevante, una cert' altra alla provincia, talvolta al circondario ed al comune di mano in mano.

Il governo ha bisogno di organi dovunque; epperò i prefetti lo rappresentano nella provincia, i sottoprefetti nel circondario, i sindaci nei comuni. Ma le popolazioni han pure il dritto di vedere un po' che governo si fa della cosa pubblica, di amministrarsi il proprio patrimonio, di migliorare, se credono e se possono, i loro varii centri di vita locale. Però d' incontro a quegli agenti governativi nel Comune, nel circondario stesso, come in Francia, e nella provincia s' istituiscono consigli e rappresentanze con facoltà più o meno ampie di deliberare sui proprii affari, con ingerenza dell' uno sull' altro e del Governo su tutti.

E poichè il Governo per suo conto nomina gli ufficiali diversi che lo rappresentano nei varii centri; le popolazioni da amministrare, per conto loro, hanno da eleggere gli organi e le autorità amministranti locali.

Io non dirò che questo processo semplice, generale, livellatore, logico sia cattivo in sè o inferiore a quell'altro già descritto, che si potrebbe dire storico e spontaneo. Anch' esso si può chiamare naturale e necessario, poichè si vede comune a tante nazioni civili, e venuto su senza accordi, senza violenza, per un moto anche interno e generale di uomini e di cose. Vorrei però che se ne intendesse o indagasse il movente, la natura reale, e si mettesse in rispondenza con le condizioni politiche e sociali fra cui o da cui si è generato.

Poichè la riflessione e la logica più che il fatto e la spontaneità storica presiedono alle nostre istituzioni, è necessario che quella riflessione non fuorvii dal vero essere delle cose, non vagheggi, come suole, certi criterii astratti, nè dietro a quelli si metta, senza guardare a ritta nè a manca, a riformare la società, che ha forse appunto certe leggi di vita propria diverse o contrarie a quelle pensate dal riformatore.

Uno di questi principii, che inteso in un modo o in un altro, può dare ad una istituzione uno spirito buono o reo, conforme o contrario alla natura delle cose, all' ordine, alla libertà, al dritto, è appunto la rappresentanza o il sistema elettivo con cui è connessa. Finora non ci siamo imbattuti in altri poteri e in altri organi se non in quelli che emanavano dal centro e rappresentavano o aiutavano il Governo. Di quella rappresentanza popolare centrale che prende parte alla legislazione ed è di natura politica soprattutto, non dovevamo parlare. Ma vi ha pure delle rappresentanze, delle assemblee che non emanano dal centro, e la cui funzione è amministrativa e non politica: questi collegi, differenti da quelli che ajutano di consiglio il pubblico amministratore, hanno una parte rilevante nell'amministrazione, costituiscono anzi quasi soli l' amministrazione locale. Prima, dunque, di discorrerne partitamente conviene studiarne le origini, l' indole propria e la funzione organica da esercitare.

Dall' ordinare queste rappresentanze e dal segnar loro più o meno ampii confini dipende l' autonomia dei varii centri locali, che ha tante attinenze con le libertà politiche e con la retta amministrazione di uno Stato. Che rappresentano insomma oggidì questi corpi elettivi e che devono rappresentare? qual' è il principio organico che li genera e li sviluppa? sono indagini che non si possono tralasciare da chi vuol vedere addentro l' ordinamento locale.

Nei reggimenti ordinati a libere forme l' intervento del popolo nella formazione delle leggi e nella pubblica amministrazione è necessario. Questo intervento o si esercita in modo diretto nelle assemblee e comizii popolari, come usava l' antichità, ovvero per mezzo di deputati o rappresentanti, secondo il costume invalso nella più parte degli Stati moderni. Il sistema elettivo è quello che dee organare siffatta rappresentanza; e secondo la dottrina prevalente sulla natura e valore di quell'intervento popolare, procedono le forme elettorali, e si organizzano in un modo o in un altro i corpi elettivi politici o amministranti.

Una opinione confessata più o meno generalmente, e logicamente applicata nelle istituzioni, è quella che considera questo

intervento del popolo nel reggimento dello Stato non come l' organica partecipazione di una forza e di un elemento sociale alla vita dell' insieme, ma come un dritto assoluto che storicamente si sviluppa, abbatte gli ostacoli e tende a porsi solo e sovrano. Il popolo, secondo questa opinione, è il potere, l'unico potere sovrano, e il suo intervento parziale non è che un passo, una transazione storica, un momento di lotta con altri poteri di fatto, i quali un dì o l' altro devono cedere il luogo a quel potere di dritto unico e assoluto.

Ogni autorità che non parte dal popolo è un potere ostile e senza ragione di essere; rappresenta un fatto, che alla occasione convien distruggere o trasformare.

È vero che a questa dottrina si può muovere una obiezione che annulla le stesse rappresentanze popolari: perocchè se un popolo dee manifestare il suo voto sovrano, qualunque modo indiretto o persona interposta è una modificazione ed un'alterazione del principio. La logica menerebbe al governo immediato di tutti, ossia alla impossibilità e ingiustizia radicale di un governo: e qualcuno l' ha intravveduto e vi aspira, come il Proudhon.

Ma generalmente si è contenti a rispondere che negli Stati ampii e popolosi, la difficoltà del governo diretto fa adottare le rappresentanze come uno spediente e una necessità. Adunque la rappresentanza non è che l' espressione della volontà popolare, contrapposta a quelle volontà e a quei poteri di fatto che le si devono sottoporre. Il governo ed il popolo si mettono così continuamente a fronte, e lo Stato si organizza nella forma di una contraddizione tra gli elementi del primo e le rappresentanze dell' altro.

Il sistema elettivo, che consegue logicamente da questa dottrina, è il suffragio universale. Se le rappresentanze di ogni natura sono l'espressione della *volontà* popolare, ogni cittadino giunto al pieno esercizio della sua volontà è naturalmente elettore. L' organizzamento in Francia non solo del corpo legislativo, ma dei consigli dipartimentali e comunali deriva da questo sistema, per il quale ogni cittadino dell' età di anni 21 è iscritto nelle liste.

Accanto a questa teoria, in apparenza così semplice, così logica, ma insieme così disorganica, sussistono altri sistemi elettorali, nei

quali si stabiliscono varie categorie di elettori, secondo il censo immobiliare, mobiliare, le professioni, le pigioni, ecc. Tal'è il sistema vigente appo noi, nel Belgiò e in genere nei paesi civili, dove il suffragio universale non è introdotto. L'intrigo sta nel sapere qual'è il criterio di siffatte distinzioni e categorie. Accogliendosi per presupposto che sia sempre la volontà popolare quella che viene rappresentata e constatata mercè le elezioni politiche o amministrative ; è ben difficile, e pare in verità arbitrario, il limitare queste volontà, limitando il numero e le specie degli elettori.

Il motivo a cui si ricorre si è che con siffatte limitazioni s'intende conferire il dritto elettorale *ai più capaci* di esercitarlo ; la qual capacità è presunta o dalla proprietà acquistata, o dalle qualità assunte da un cittadino. Si aggiunge che queste categorie, secondo che il popolo si educa e migliora, debbono allargarsi, e si allargano infatti con le leggi a più persone, fino a che questo sistema andrà ad incontrarsi col suffragio generale.

In sostanza, dunque, in quest' altra forma elettorale lo stesso principio della volontà popolare è riconosciuto come fonte delle rappresentanze ; e invece della *volontà*, assolutamente presa, si richiede la *volontà capace*, conscia dell'atto, educata presuntivamente all' esercizio della funzione a cui è chiamata. È un' inflessione al principio, che un certo senso conservatore cerca d' introdurre a dispetto della logica.

L' uno e l' altro sistema, riguardo alla formazione dei corpi rappresentativi, hanno di comune questo, che essi costituiscono a un medesimo modo o presso a poco gli organi più varii per funzioni e per natura. Gli stessi elettori sono per lo più quelli che generano le rappresentanze comunali e provinciali, come per la nostra legge, o i rappresentanti politici e provinciali, come nel Belgio, o tutte le rappresentanze politiche ed amministrative, come in Francia. Quello che si rappresenta astrattamente sia nel Parlamento, sia nelle località, è sempre il popolo e la sua volontà in generale. La funzione di ciascun rappresentante non gli viene che dal titolo a cui è assunto, ma non da un processo organico elettorale.

Non si parli però di vera organizzazione, ma di uomini adunati indifferentemente o a far leggi, o ad amministrare una provincia

ed un municipio. La volontà degli elettori, quasi sempre i medesimi, spinge ora gli uni ora gli altri a questa o quella carica. Nè nell' elettore nè nell' eletto si tien conto quasi di condizioni organiche rispetto all' ufficio da esercitare, salvo le indegnità constatate o le incompatibilità. È perciò che chiamavamo inorganico questo modo di formazione delle rappresentanze amministrative, da cui, com'è chiaro, dipende l'organismo autonomico dell' amministrazione locale.

Ora finchè, più o meno apertamente, si terrà la rappresentanza per una espressione della volontà del popolo, e conseguentemente i rappresentanti per mandatarî di esso, benchè si vieti il mandato imperativo e la rivocabilità illimitata del mandato, una verace organizzazione è impossibile.

I corpi elettivi non saranno che delle discrepanze verso gli altri organi dello Stato; e la lotta s'impegnerà sempre fra due poteri, che venendo da fonti diverse, credono di rappresentare opposti principî.

Il breve schizzo da noi segnato dell' amministrazione locale inglese, cioè di uno Stato che ha avuto il privilegio di una vita libera e civile ed ha un organismo sociale vero e vivente, non astratto e artificiale, potrebbe condurci a riformare il nostro concetto circa il valore e la funzione delle rappresentanze in genere, e delle amministrative in particolare. Il dritto inglese è come il romano : non formola teorie, ma si svolge con un senso di verità e di giustizia civile, che una teoria vera ed organica non può che confermare e approvare. È di questa dottrina reale e conforme alla natura ed alla storia che le nostre società hanno bisogno ; e lo studio delle istituzioni inglesi serve mirabilmente a provare le fallacie di molti sistemi, e raddrizzare le opinioni di molti statisti.

Se mi è lecito di accennare, in una questione sì grave ed oscura, qual' è il principio informante della rappresentanza in Inghilterra, e formolarlo brevemente, per mostrare quanto differisca dai criterii seguiti sul continente, (se pure il lettore non l'ha indovinato dall'esposizione già fatta), dirò che la rappresentanza non poggia nè sulla volontà popolare, nè sulle capacità, sì bene su gl'*interessi*. La partecipazione al governo della società inglese è in ra-

gione del grado d'interesse, che un cittadino o una classe di cittadini ha in ciascuna determinata sfera di attività pubblica. Poichè i pubblici servizii si risolvono tutti in opera personale dei cittadini e in prestazioni pecuniarie, da questo principio emana, chi ben considera tutto l'ordinamento inglese, il *self-government* dominante in politica e in amministrazione, che trae seco la conseguenza che ciascuno, secondo il suo interesse, s'impone a vantaggio pubblico. L'interesse di ciascuno e delle classi genera il *dritto* alle cariche dello Stato, e questo dritto combinato con quell' interesse, determina i doveri e gli oneri a cui ciascuno si sottopone.

Per restringerci alle istituzioni locali, è questo interesse da rappresentare il fondamento di quella condizione generale, che vedemmo richiesta negli organi della contea, del borgo e della parrocchia; cioè a dire il *censo*. Il censo inglese non è guari presunzione di capacità nell'elettore o nell'eleggibile, come si reputa da alcuni politici del continente; questa condizione è lasciata alla stima di chi nomina: il censo è, insieme con la dimora per un certo spazio nel luogo, il criterio dell'interesse che si ha, sia ad eleggere sia ad amministrar rettamente. Tanto importa poco all' Inghilterra ogni altro rispetto, che la contea non si tiene per meno libera, autonoma, e importante nell' organismo sociale sol perchè la nomina delle maggiori autorità è fatta dal Re, e il popolo non concorre all'elezione. Quello ch'è salvaguardia degl'*interessi* del popolo, e che li rappresenta in certo modo, anche nella contea dove pare che manchi ogni rappresentanza, è che i giudici di pace, principali amministratori e indipendenti, devano essere scelti tra i proprietari maggiori della contea, e non possano imporre altre tasse che quelle che cadono su beni immobili; cioè che non possono imporre se non a sè stessi degli oneri, in ragione del bene che credono di fare e degl'interessi che rappresentano.

Nelle città, dove la rappresentanza e l' elezione è ammessa, il censo rimane, ma varia secondo la natura del luogo, associandosi all'altra condizione della dimora da tre anni nel borgo. I vari interessi così della società urbana trovano i loro organi, e variano le specie d'imposte, perchè diversi sono i bisogni e gl'interessi da rappresentare, e i debiti civici da sostenere. Finalmente nella par-

rocchia dove il governo è diretto, la partecipazione al voto è in ragione della contribuzione, cioè sempre relativo all'interesse da far valere.

Da questo principio deriva che ciascuna speciale organizzazione, o Parlamento, o autorità comitale, o corpo municipale, o *vestry* ha un suo modo proprio di formazione e di vita, e adempie una funzione sociale, che si accorda col resto e non può invaderne nessun'altra, mentre, secondo il suo spirito, si fa valere e governa. Così il sistema rappresentativo non che essere una teoria o una macchina, è una espansione naturale di forze e d'interessi sociali, e il *self-government* è il reggimento di ciascun ordine e istituto secondo il suo grado, e non l'usurpazione locale dei poteri, o l'opposizione costituita de' subcentri verso il Governo e le autorità centrali, cioè l'anarchia.

Un' altra conseguenza del censo è la gratuità dei maggiori ufficii. Ciascuno rappresentando i proprî interessi del suo ordine e partecipando al governo dello Stato, della contea o delle città in virtù della partecipazione alla proprietà e soprattutto alla territoriale; questa condizione assicura a bastanza da sè l' indipendenza del magistrato, e il grado sociale e patrimoniale si trasforma in funzione politica naturalmente.

Io non intendo da queste differenze notate fra il reggimento locale inglese e quello delle nostre società, cavare la conseguenza che sia possibile in tutto o basti per noi rannodare le istituzioni locali al censo e al domicilio per ottenere quella libertà e quella vita locale, onde gode l' Inghilterra. Siamo iti troppo innanzi già nel distruggere il passato e le aristocrazie d'ogni sorta, e abbiamo tanto svolto la vita del centro, da potere di nuovo rifare i passi. Tuttavia parmi che a restituire la vita a quel meccanismo che s'è introdotto in tutta l' amministrazione, e conseguire una legittima autonomia locale, qualcosa è bene che si tenti ; e il modo di avviarsi alla ricerca dei mezzi efficaci e naturali per riuscirvi si è di scoprire le cause che produssero sul continente una condizione sì diversa di ordini.

Allorchè la monarchia ebbe minato le potestà locali, fondate appunto sul dominio delle terre o sulla ricchezza feudale, e poi

la Rivoluzione l'ebbe atterrate, si generarono di necessità due fatti che sono tutta la spiegazione del nostro ordinamento locale. L'uno fu il sostituirsi di funzionarî salariati ed emananti dal centro a quelle autorità locali ed autonome; l'altro, il concentrarsi nel governo, rappresentante unico del nuovo Stato, della più parte dei servizii pubblici, già commessi alle cure delle città e delle provincie. Nel quale accentramento, come suole, si andò tant'oltre che quasi dappertutto e onninamente sparirono le rappresentanze degl'interessi locali, e solo quasi a provvedere fu il principe e i suoi delegati. Così la giustizia, la milizia, la polizia, l'assistenza pubblica, la finanza passarono nel centro dalle città e province, che prima v'intendevano in gran parte, e numerosi ufficiali governativi presero il posto delle autorità autonome e delle assemblee locali.

Quando una reazione a questa soverchia ingerenza del governo nella pubblica amministrazione si manifestò, le rappresentanze locali non furono più stimate una legittima espressione di bisogni e d'interessi del luogo da mantenere, ma divennero una protesta ed una lotta verso quel soverchio predominio del centro. Il popolo, destituito fin'allora di ogni partecipazione alla vita pubblica, fu gridato per contraccolpo unico padrone di essa, e i suoi delegati si vollero chiamare alla cura di quegl'interessi che erano già da tempo passati in altre mani. Ma a me par chiarissimo, checchè paia ad altri, che il popolo, astratto dalle sue storiche e sociali relazioni con la proprietà e col territorio, non potè rappresentare interessi vivi e concreti, ma antagonismo e disordine. La massima di libertà che ciascuno governi ed amministri sè stesso non ebbe più senso nè giustizia, quando il povero e l'estraneo al luogo potè esser chiamato a reggere province e città, e imporre tasse sulla proprietà che non aveva. Le rappresentanze vi furono, ma di nome soltanto, e non esprimendo speciali e proprî interessi da guarentire, contraddirono bene spesso ai bisogni e alle aspirazioni di quel popolo che legalmente dovevano rappresentare. La gratuità delle cariche conservata diventò un controsenso e un pericolo, per uomini che non aveano più condizioni di censo e guarentigia d'indipendenza. D'altra parte, se i maggiori bisogni della giu-

stizia, della finanza, della milizia, delle opere, della educazione e beneficenza pubbliche, si erano già socializzati nel centro, poca ragione di essere, e poca materia da curare restava alle autorità locali ed elettive. Di certo, ancorchè, come han fatto alcune leggi ultime, parecchi servizii di opere pubbliche, dell' istruzione e dell'assistenza pubblica passino alle amministrazioni locali, nessuno metterà a riscontro questa maniera di autonomia con quel pieno *self-government* inglese; e del resto nessuno pensa di discentrare i maggiori servizî della milizia, della giustizia, delle finanze e della polizia.

Quale guadagno reale ha fatto la libertà delle provincie e dei comuni ad avere sulle spalle i carichi dell'educazione e della viabilità pubblica? Quali attinenze hanno questi servizii con quei corpi organizzati alla peggio da un sistema elettorale che ha di mira la persona astratta, e non i nativi interessi rappresentabili da quelle locali assemblee? Il dir liberi municipii e province, perchè in conformità di leggi e prescrizioni governative e obbligatoriamente debbono attendere alle moleste e ingloriose faccende di provvedere di alloggio una forza armata, costruire una strada, pagare i maestri di un liceo e di una scuola, curare la vaccinazione, e simili cose, mi pare un equivoco o un'ironìa: come se si dicesse di far libero un uomo, perchè a sue spese e da sè si costringesse a spazzare la casa e fare la cucina. Nella stessa Inghilterra, dove dopo il 1835, l'accentramento di alcuni servizii, come la polizia, l'assistenza pubblica e la salubrità, è avvenuto, è moltissima ancora l'autonomia e la libertà di azione delle autorità locali; pure l' amministrazione speciale è abbandonata spesso dai cittadini ad impiegati salariati. *I pay my man*, io pago il mio scambio, è la scusa ordinaria del borghese che si svoglia di occuparsi nelle minute faccende del comune, o scomodarsi per poco (1).

Dal detto fin qui si può dunque raccogliere che, nell'ordinamento dell'amministrazione locale, da un lato si fan necessarii dei funzionarii governativi, e degl' impiegati che la permanenza dell'ufficio, lo stipendio e la scelta accurata e la disciplina bene osser-

(1) Fischel, op. cit. VI. 2, 5.

vata rendono più atti e più indipendenti a curare i servizii locali; e dall'altro, le rappresentanze sono richieste più a iniziare il moto, a esprimere i bisogni, a vigilare sugl' interessi proprii che a compiere la minuta esecuzione dei servizii. Ma perchè i funzionarii e le rappresentanze conferiscano al vantaggio pubblico, sieno guarentigia di libertà secondo quelle forme che per noi son possibili, è mestieri che i primi sieno nominati con tutte quelle cautele già dichiarate, mantenuti in quella indipendenza e decoro che non li rende servili, dotati di una funzione e giurisdizione non arbitraria e confusa; e le altre sieno organizzate in rispondenza dei bisogni e degl' interessi locali. Una legge elettorale che, non più guardando alla popolazione in astratto, ponesse alcune condizioni di dimora e di censo, le quali assicurano l'interesse dell' eletto al luogo e alla prosperità economica del centro che amministra; ravvierebbe l'amministrazione locale verso la forma di un verace organismo.

Questa nostra nozione della rappresentanza ed amministrazione locale, riposta negl' interessi proprii da conservare e da far valere, è la sola atta altresì a sciogliere l' altra questione della ingerenza o tutela dello Stato verso i centri minori. Non mancano scrittori valenti che stimano lo Stato un'associazione di municipii, e qualcosa di negativo appetto alla vita comunale e individuale; onde credono di tanto violata e menomata la libertà e l'autonomia dei comuni, di quanto lo Stato s'immischia nei loro affari, li vigila o dirige.

La verità è che lo Stato non è federazione di comuni, nè la forma della vita municipale e locale la sola naturale e sola degna di sviluppo. Lo Stato, come oggi è, ha una forma più ampia di vita ed un organismo. Qualunque suo membro dee ridursi al grado di parte armonizzata col tutto, il quale è da più di ciascun centro subordinato.

Questa tutela o meglio direzione suprema, dallo Stato esercitata sopra le minori corporazioni pubbliche che lo costituiscono, dee mirare a due cose; e però ha dritto d'intervento in tutti quei fatti che a que' due capi si riferiscono.

Ogni amministrazione pubblica ha, in quanto è pubblica, l'uso

delle cose piuttosto che il pieno dominio, cioè non può a vantaggio dei presenti mandare a male la sostanza pubblica e frodare gli avvenire. Dico che ogni amministratore è legato da una specie di fedecommesso, dal quale solo lo Stato può prosciogliere, come suprema personalità di dritto e ultimo signore territoriale. D'altra parte alcuni atti delle autorità locali possono essere di tanta importanza e di tanta delicatezza, che lo Stato corra rischio di venir violato nei suoi più gravi interessi da loro. Nel primo e nel secondo caso, dunque, lo Stato interviene per tutelare gl'interessi permanenti del subcentro o i suoi proprii. Cioè, se esercita una tutela, questa è tutela di sè o di un suo membro permanente e non si confonde con la tutela comune, usata in beneficio dell' incapacità del minore. Quelle operazioni economiche e finanziarie delle locali amministrazioni che attaccano la sostanza e l' avvenire, ovvero quegli atti che prendono una forma di regolamento generale, con sanzioni penali e restrizioni di libertà degli associati, han bisogno di revisione e approvazione superiore. E invero abbiamo notato come in Inghilterra questi atti delle autorità del borgo aspettano la sanzione da un bill particolare del Parlamento.

Fuori di questi casi la tutela e l'ingerenza dello Stato non avrebbe ragione di esercitarsi. Epperò lo Stato non dee volere entrare nell' ordinaria amministrazione, dove gl' interessi locali, quando sieno ben rappresentati, hanno il dritto di fare da sè, e fanno meglio di chi non v'ha interesse diretto.

Poichè delle più particolari condizioni dell'amministrazione locale io discorrerò appresso, parlando della provincia e del comune, raccoglierò in poco il già detto in generale.

Il *self-government* è forma di libertà, anteriore a quella che può conciliarsi con la formazione di grandi Stati, pervenuti ad una centralità de' principali servizii pubblici. Il che è tanto vero che in Inghilterra si osserva da qualche tempo un moto di uniformità e di concentramento, simile a quello già seguito sul continente. Tuttavia quando l'accentramento ha passato la misura, com'è stato generalmente nelle nostre società, il ridare una libertà ed un'autonomia ai subcentri dello Stato è utile e legittimo. Ma non bisogna in ciò farsi ingannare dalle apparenze o trasportare dalla ret-

torica a credere che la libertà consista solo nel creare comecchessia delle rappresentanze locali, e nel deprimere o annullare la cooperazione degli organi governativi. Per noi piuttosto la libertà consiste nel fare che i funzionarii divengano davvero esperti del bene pubblico e costanti nel volerlo, per le guarentigie loro assegnate; e che le rappresentanze sieno efficacemente l' espressione de' bisogni e degl' interessi che amministrano. Il Guicciardini diceva: Non essere il frutto delle libertà, nè il fine al quale le furono trovate, che ognuno governi; perchè non debbe governare se non chi è atto e lo merita; ma la osservanza delle buone leggi e i buoni ordini (1).

Io non so conchiudere questo capo senza fare un'osservazione, che quantunque esca del proprio campo amministrativo, ha sì stretta attinenza con l' ordinamento generale dello Stato che non può non risentirne l' amministrazione tutta e la locale in ispecie. Le province e i comuni sono membra dello Stato ed elementi organici della sua costituzione sociale e politica. Ciascuno che è cittadino dello Stato fa parte in realtà di una provincia di esso, e vive abitualmente in un determinato comune. Gl' interessi locali, per distinti che sieno da' generali e politici, non sono nè separati da questi nè certo a questi contrarii. Se lo Stato è un organismo politico e sociale, le sue membra non possono non partecipare alla vita, influire sulla sua sanità, ritemperarsi nello spirito animatore dell'insieme. A guardarla bene ed in concreto, i bisogni e gl'interessi di tutta la società debbono essere la somma o il risultato di tutti i varii bisogni e interessi delle parti associate. Segregare quindi gl'interessi politici dai locali non si può realmente, e se si fa, è una violenza ed un artifizio.

Tutte le rappresentanze vengono dal popolo, lo concediamo; ma dovrebbero emanare da un popolo concreto, e socialmente organato, e non da una numerosa e astratta moltitudine. Laonde le rappresentanze politiche dovrebbero far corpo a sè ed esprimere i bisogni di tutta la società; ma insieme in qualche modo inne-

(1) Ricordi politici e civili, CIX. (opere inedite, Firenze, 1857).

starsi con le locali rappresentanze, perchè effettivamente esse potessero manifestare i voti sociali.

Se l'autonomia locale suona intervento dei deputati di particolari ordini di cittadini e rappresentanti interessi e bisogni speciali, anche lo Stato ha un'autonomia, e i rappresentanti politici dovrebbero esprimere i bisogni generali ed essere i rappresentanti di tutti gli ordini della cittadinanza. Ora siccome fra gl' interessi locali e quelli di tutta la società non solo non vi ha discordanza, ma dev'esservi un nesso ed un'affinità grande, questo medesimo nesso si avrebbe a ritrovare fra gli organi destinati a rappresentare le località e lo Stato in generale.

Difatto in Inghilterra la Camera bassa o popolare si compone de'deputati delle contee, de'borghi e delle università ; cioè a dire quegl'interessi che nel proprio centro si governano ciascuno con libertà, raccolgonsi insieme nel centro unico di tutto lo Stato per governare lo Stato.

L'organismo, come si vede, è compiuto, e nessuno dei bisogni sociali manca del suo organo di manifestazione ; nè le minori associazioni della contea, del borgo o della Università sono escluse dal governo politico, e fanno una via a parte da quella di tutto lo Stato.

Le rappresentanze fondate sulla popolazione astratta mancano di vera organica costituzione, e mentre le province e i comuni sono le parti integrali dello Stato, gl'interpreti politici dei loro bisogni non hanno che un'accidentale relazione con loro: e non accade di rado che l' autonomia locale è violata, o si crede, da una legge generale, nella quale la voce delle località non si è potuta far sentire per le vie proprie ed efficaci.

Io non ho fatto che accennare a questa grave differenza tra la costituzione rappresentativa inglese e quella che sussiste sul continente, e mi astengo dall'entrare in maggiori considerazioni. Tuttavia mi pare della massima importanza il tenerne conto, quando si studia la questione della libertà politica e amministrativa di uno Stato.

L' organizzazione dei comuni e delle provincie non è una faccenda di mera amministrazione, ma si attiene alla costituzione po-

litica degli Stati, e la sanità del tutto non si consegue se non dall'ordine generale delle parti; come per contrario la vita e la prosperità delle parti non è possibile nè durevole, se il centro della vita sociale si altera e non più corrisponde ai suoi organici elementi (1).

---

(1) « La libertà politica, come ogni durevole guarentigia di pubblico ordinamento, si fonda solidamente sull' attiva e comune partecipazione dei cittadini alla conservazione e al progressivo sviluppo della grande e della piccola comunanza, sull' autonomia amministrativa e sul decentramento relativo alla essenza di questa. Ma siffatta autonomia vuol' essere organica e vivente, e consiste non nell' annullamento del potere, sì bene in sociali ed attivi istrumenti di vita, in istituzioni e nella loro ordinata connessione. Epperò essa è l' opposto di uno sminuzzamento della società in singole, staccate e sciolte indipendenze, o potestà di arbitrio, vengono queste dai particolari governanti o dal popolo. . . . . In Francia, dove si è poggiata la libertà unicamente sul suffragio universale e sul concetto dell' eguaglianza da quello espresso, si confuse da un lato l' eguaglianza e la sovranità del popolo, e dall' altro la sovranità del popolo e la libertà; ma la eguaglianza e la sovranità popolare sono così lungi dal costituire la libertà, che piuttosto ne deriva la più cattiva signoria dell' arbitrio. La indivisa sovranità del popolo nella centralità estrema, il dominio del voto generale nella sua applicazione, non significa che il dominio del numero, e in Francia si tiene che la libertà consista nello sconfinato dominio del maggior numero. Per contrario, secondo il punto di vista inglese, il *self-government* poggiato sulle istituzioni e sulla libertà politica, consiste in ciò che tutte le parti del governo, dalle infime alle somme e possenti, sono vere istituzioni con tutte quelle qualità, che loro convengono in tutta la forza della parola. Non giova al self-government ch' ei risegga in un congresso o in una legislazione di Stati (come in America) o in un Parlamento, (come in Inghilterra). Il *self-government* dee penetrare tutta la vita dello Stato, epperò dev' essere altresì un self-government della contea, provincia o circolo, fondato sulle istituzioni e sulle leggi » (Prof. F. Lieber, *della libertà civile e del self-government*).

CAPO III.

LA PROVINCIA.

Il nome di *provincia* risale all' ordinamento amministrativo e giudiziario di Roma imperiale, e richiama alla mente una istituzione oppressiva, generata dalla conquista. *Provinciae*, dice Festo, *appellabantur*, *quod populus romanus eas provicit*, *id est ante vicit*.

Ma se il nome si è conservato, si andrebbe errati a paragonare le divisioni presenti amministrative degli Stati con le vaste porzioni dell'Impero, che ottennero quel nome. Uno sguardo sulle trasformazioni a cui soggiacque questa parte della pubblica amministrazione non pure ci chiarirà della differenza, ma ci guiderà ad assegnare la propria funzione alla provincia moderna. Il che è tanto più necessario in quanto che le difficoltà non son poche, e gli scittori quasi generalmente non si curano d' indagare il proprio posto di essa e la sua vera natura.

È noto come Augusto divise le provincie romane fra il senato, il popolo romano e lui. Le prime furono *provinciae populi romani*, *vel Senatus*, e le altre, *provinciae Caesaris*.

Ma che erano queste provincie? Vaste regioni del vastissimo Impero, il quale trovavasi aver soggiogato gran parte del mondo conosciuto. L' Oriente e l' Occidente erano le parti dell' Impero: dall' Asia alle Gallie, le nazioni più diverse e i territorii più sterminati doveano contenersi sotto la mano dominatrice della Città eterna; e le regioni più tranquille furono da Augusto lasciate al Senato ed al popolo, ritenendo per sè quelle poste in su'confini, esposte alle aggressioni de' nemici, o più soggette alle sedizioni, come l' Egitto.

I governatori delle provincie del Senato, presi tra' Senatori, avean nome di proconsoli, quelli delle province popolari, il nome di pretori, mentre alle imperiali presedevano de' capi militari col titolo più modesto di *legati*, ma in verità con poteri militari, che mancavano a'*proconsules* e ai *praetores*. A mano a mano, conso-

lidandosi la potestà imperiale, la distinzione divenne un nome vano : l'Imperatore dispose di tutt'i governi, e l'amministrazione provinciale fu quasi uniforme ; tanto che i titoli stessi si fusero nell' unico e generale di preside o prefetto (1).

Quanto alle attribuzioni di questi governatori provinciali, esse erano amministrative, giudiziarie e civili o di giurisdizione volontaria. Una grande armonia regnò fra l'amministrazione locale e la centrale, cioè a dire quel cumulo di poteri e quell'onnipotenza che si osserva nell'Imperatore, si ripete in tutto l'Impero ne'suoi delegati.

Così fu possibile, a quanto sembra, il durare di quel gran colosso che fu l' Impero romano, a cui di frequente cangiavasi il capo dalle sedizioni, dagli eserciti e dal pugnale ; non mutandosi l' ordinamento generale e il principio su cui reggeva. I presidi erano le grandi arterie, onde l'amministrazione, la giustizia e quella qualsiasi vita sociale che era rimasta, si trasfondeva dal centro a tutte le parti più lontane. L' unità e l' omogeneità del reggimento imperiale costituirono tutta la forza di quello Stato, che avea ridotto la vita moltiforme di prima e la libertà antica in una unica mano, la dittatura militare e imperiale.

Le facoltà dei presidi in amministrazione erano la ripartizione e la percezione delle imposte, rilevantissimo carico in tempi che le guerre frequenti necessitavano spese considerevoli, e prima cura loro raccomandata dagl'Imperatori (2). Oltre a ciò essi vegliavano all' ordine pubblico (*pacem Dei*), all' alta polizia degli spettacoli, all' esecuzione dei lavori pubblici, alla raccolta delle provvigioni in natura nei pubblici granai, all' amministrazione municipale, di cui le *curie* erano passate quasi interamente alla nomina dell'Imperatore o de' suoi delegati.

Cadute le antiche magistrature della repubblica e le sue forme giudiziarie, i presidi adunarono nelle loro mani la giurisdizione ci-

---

(1) Præsidis nomen generale est : eoque et proconsules, et legati Cæsaris, et omnes provincias regentes, licet senatores sint, præsides appellantur. (Dig. I. 1. de Offic. praes.).

(2) Eos autem.... præ omnibus studium habere decet fiscalia vigilanter inspicere. (Nov. 8, c. 8).

vile e criminale, con quell'ordine di appelli che riuscivano al prefetto del pretorio e in fine all' Imperatore, che fu pure una creazione del regime imperiale. Da ultimo l'affrancamento degli schiavi, l' adozione, l' emancipazione, la *cessio in iure*, la *missio in bonorum possessionem*, la nomina de' tutori e curatori, la trascrizione di alcuni atti su' registri, come le donazioni, ed altri atti rimessi al giudice o preside, ne fecero una potestà che cumulava l' amministrazione pura, la contenziosa, la polizia, la giustizia civile e criminale, ed insieme un notaio, archivista e conservatore d' ipoteche dei nostri giorni.

Quali guarentigie erano date agli amministrati contro questa confusione nelle stesse mani delle più gravi facoltà? Quasi nessuna. Dico quasi, perchè in verità l'istituzione degli *assessori* (*assessores*), che aiutavano il preside negli affari di maggior rilievo, e massime nei giudizii, era un debole rimedio all'arbitrio e alla ignoranza; giacchè il loro parere somigliava a meno di quello dei moderni consigli di prefettura, nè aveano altra facoltà che consultiva.

Ma ecco che, ridotta in pezzi questa sformata mole dell'Impero, cominciò il lavoro di formazione dei nuovi Stati, usciti dal connubio delle varie e fresche razze barbariche coi romani degeneri e spossati.

Il sistema feudale che indi derivò avea pur esso diviso i territorii in un certo numero di grandi feudi, che furono le provincie nuove, con sovranità isolate e indipendenti, salvo che rilevavano dalla stessa corona ed aveano una comunità di razza, d'interessi e di memorie. In ciascuno di questi feudi erano de' feudi inferiori, appartenenti a vassalli o retrovassalli de'nobili, e con parte più o meno piena di sovranità anch'essi. Erano come delle dinastie provinciali, la cui autorità, fondata dal tempo, dalla forza, e consacrata dal sentimento religioso, costituirono il solo governo possibile in tanta rozzezza e ferocia di tempi.

Come si vede, la società si era di nuovo rotta e sminuzzata, uscendo da quella oppressiva centralità imperiale. Gl' interessi essendo al tutto locali, un' amministrazione locale come quelli, con un carattere di semplicità e di patrimonialità proprio delle società bambine, potè solamente costituirsi.

Il signore del feudo delegava d' ordinario l'amministrazione ad

alcuni suoi agenti o prevosti, perchè reggessero giustizia, aiutandosi di assessori; mantenessero l'ordine e vegliassero i costumi per mezzo di sergenti ed armigeri; affittassero i beni; riscotessero i censi e le altre rendite, e sforzassero i vassalli alle prestazioni ed opere di uso per i pubblici servizii; convocassero le milizie, e, in fine, provvedessero alla soddisfazione dei comuni bisogni del feudo. Era insomma un proprietario che amministrava anche gli uomini come annessi alle cose; i cui agenti si moltiplicavano secondo il bisogno; l'autorità de'quali, in sè arbitraria, in fatto era temperata dall'uso, dalla religione, e dalle qualità personali del signore.

In Francia, dove la lotta è più antica, e più visibile il trionfo dell' unità nazionale ed amministrativa rappresentata dalla monarchia, noi vediamo fin da Luigi il Grosso e Filippo Augusto, cioè fino dal XII secolo, lentamente ma ostinatamente scuotersi questo sistema, richiamarsi e fondersi gl' interessi locali in un governo unico e centrale e in un interesse generale.

L'ingrandimento successivo del regio demanio, dove i re poterono più francamente esercitare la potestà loro e applicare i principii d' una migliore amministrazione; la vigilanza che in virtù dello stesso regime feudale i re, come alti sovrani, esercitarono mercè i loro ufficiali nelle terre dei signori; gli aiuti che alla monarchia vennero dai Comuni risorti, affrancati ed afforzati contro i baroni, e dalla Chiesa che col suo spirito e co' suoi instituti mirava a unificare i costumi e le leggi e a temperare le ineguaglianze sociali; ridussero a poco a poco nelle mani dei regii ufficiali i principali interessi locali e le più importanti attribuzioni signorili. Quando la giustizia, la polizia, le finanze e la milizia, quasi del tutto tolte alle mani dei baroni, si concentrarono in alcune instituzioni monarchiche, come il parlamento, la corte de'conti, i tribunali di polizia, l' esercito permanente; e quando, soprattutto, alle periodiche e interrotte ispezioni per le province degli ufficiali regii sottentrarono, sotto il Richelieu, gl' *intendenti* con autorità stabile, varia e forte sui maggiori affari della provincia; l' amministrazione locale e signorile dovè cedere il luogo alla regia e generale, e l' uniformità di vedute e di organi potè di molto migliorare la pubblica amministrazione.

Ma la monarchia, tendendo a divenire potere nazionale, tendeva insieme a restare potere unico ed assoluto. Ora, il potere assoluto non è mai una istituzione primitiva e spontanea. Benchè di facoltà ristrettissime e d'importanza minima appetto a quelli d'Inghilterra, sussisterono in Francia degli Stati generali e degli Stati provinciali che intesero a moderare il potere dei principi, e a fargli sentire la voce degli amministrati, i loro bisogni e le censure dei regii amministratori.

Per non dire che degli Stati provinciali, si ha ragione di credere che in origine ogni feudo sovrano ne avesse. Erano come i consigli di governo de'grandi baroni, in cui entravano prelati e signori, e, verso il secolo XIV, alcuni rappresentanti della borghesia. Quando l'amministrazione provinciale passò in gran parte in mano dei regii ufficiali, la convocazione di questi Stati appartenne al re; ma in verità le loro attribuzioni furon ridotte a votare dei sussidii locali senza più. Nondimeno, gli Stati di Linguadoca soprattutto, non mancavano di far rimostranze sull'amministrazione della provincia, e di tener fermo ad alcuni privilegi locali. Talchè, dove alla potestà regia riuscì di abbattere a dirittura queste rappresentanze, lo fece assai volentieri; e i paesi che non avevano altra amministrazione che la regia e senza assemblee provinciali si chiamarono *paesi di elezioni*, a differenza di alcuni altri, come Brettagna e Linguadoca, i quali, durandovi le assemblee, si dissero *pays d'États* (1).

Sparito, nel 1789, con la Rivoluzione anche il nome delle antiche provincie, il nuovo dipartimento non ebbe una forma di amministrazione che sotto il primo Napoleone (2).

L'ufficio degl'intendenti, travolto nella Rivoluzione, rinacque col primo console sotto il nome di prefetti, e con autorità assai più piena e incontestata di quelli. Non avendo più a combattere pretensioni di privilegiati, usi, leggi o giurisdizioni locali, il prefetto compendiò tutto il potere governativo e tutta l'amministra-

(1) Cons. il Tocqueville, L'Ancien Régime et la Révolution, nell'appendice.

(2) V. la legge del 28 piovoso anno VIII.

zione attiva nel dipartimento. Dipendente dall' autorità centrale, che lo nominava e rivocava a piacimento, egli era il vero e solo interprete della volontà imperiale e dei bisogni delle popolazioni a lui commesse. Vi erano sì accanto a lui de'consigli generali;ma composti sopra una lista di notabili, tra cui sceglieva il primo Console, e con attribuzioni quasi nulle, la località era in realtà amministrata dal centro e dai delegati centrali.

Ristabilita l' elezione diretta nel 1833, e adottatosi il suffragio universale dal 1848 in qua, la provincia divenne una persona morale, capace di acquistare, di alienare, di amministrarsi e formare il proprio bilancio, di stare in giudizio, di ripartirsi le contribuzioni e d' imporsene alcune, di votare dei prestiti, di deliberare sulle circoscrizioni territoriali, di emettere avvisi su varie materie di amministrazione ecc.

Generalmente le deliberazioni dei consigli di dipartimento non si eseguono se prima non sieno approvate dal ministro dell'interno o dal prefetto. Approvate che sieno, la loro esecuzione è interamente affidata al prefetto, il quale rappresenta l' amministrazione attiva della provincia. Nei casi previsti dalle leggi, il prefetto non è tenuto che a prender l' avviso del consiglio di prefettura, cioè d' un corpo anch' esso governativo (1).

Chi ora ragguagli la contea inglese, della quale tenemmo discorso nel capo precedente, con l' ordinamento dipartimentale di Francia, vedrà facilmente che se la prima manca di una personalità, di rappresentanze, ed ha delle autorità moltiplici e disformi dal continente ; pure la sua importanza sociale e politica è assai maggiore che in Francia, dove la provincia è ridotta ad una ruota di amministrazione. Le vitali funzioni della giustizia civile e penale, delle finanze, della polizia e della milizia, non ancora accentrate in Inghilterra, e commesse in gran parte alle autorità comitali,fanno dell' amministrazione della contea un subcentro organico dello Stato ; mentre sul continente quasi dappertutto quegl' interessi

(1) Quest' ordinamento è stato gravemente modificato dalle ultime leggi sull' organizzazione dei Consigli generali. (Nota della 2ª ediz.).

più gravi sonosi unificati e raccolti nel governo, e da questo diramansi ai proprî organi; sicchè alla provincia non rimane che una parte secondaria nella pubblica amministrazione, e un carattere esclusivamente locale.

Una forma di amministrazione provinciale che somigliando in alcuni tratti alla francese, se ne disforma in altri, sia nelle maggiori e speciali attribuzioni conferite al corpo elettivo provinciale, sia nella distinzione posta fra l'interesse governativo e la gestione economica e tutelare della località, è l' organizzazione della provincia nel Belgio; alla quale si approssimano più o meno gli ordinamenti di alcuni Stati tedeschi, i quali pensarono a riformare le antiche costituzioni di stati provinciali ereditati dalla feudalità e dal medio-evo.

Il carattere fondamentale, per cui la provincia belgica distinguesi dalla francese, è la permanenza dell'autorità locale e la sua attiva ingerenza nell'amministrazione della provincia. In Francia il consiglio generale del dipartimento esprime i suoi voti, provvede ai bisogni della provincia, delibera nei confini delle sue attribuzioni ; ma poi rientra nel silenzio e alla esecuzione dei suoi voti, all' ordinaria amministrazione subentra il prefetto, che aiutato da un ufficio e da un consiglio di prefettura cumula le due qualità di agente governativo e di attivo amministratore del dipartimento.

Il consiglio provinciale nel Belgio, oltre che ha parecchie attribuzioni che mancano al francese, ha chi lo perpetua e rappresenta sempre nell'amministrazione della provincia ; cioè una deputazione permanente, scelta nel seno del Consiglio, la quale insieme col governatore compie la doppia funzione di mettere in esecuzione i voti del Consiglio, e di soprintendere e tutelare l'amministrazione dei Comuni e dei pubblici stabilimenti.

Questa deputazione permanente non solo ha fatto inutile il consiglio di prefettura, per ciò che spetta all'amministrazione provinciale ; ma ha verso il governatore una importanza che i consigli di prefettura, consultivi per natura, non avevano. Se il governatore della provincia è il presidente della deputazione permanente, essendo questa un collegio di sei votanti, le sue deliberazioni so-

no esecutive a maggioranza di voti, e in questa maggioranza può non trovarsi il governatore.

Insomma, il sistema provinciale belgico distingue recisamente gl' interessi politici e la delegazione del potere esecutivo centrale dall' amministrazione locale della provincia.

Il governatore è il solo rappresentante del governo; ma, quanto all'amministrazione, egli ha piuttosto la qualità di coamministratore, di commessario regio o ispettore che di amministratore vero e ordinario della provincia. Il Consiglio e la deputazione sono dunque i veri organi locali di amministrazione, e la deputazione è altresì tutrice degli interessi economici delle località o associazioni subordinate.

E questo ci basti a determinare i caratteri principali della provincia nel Belgio: avremo opportunità di riparlarne trattando della legge vigente in Italia, la quale ha tolto in gran parte i suoi ordini dalla belgica.

Or siamo in grado di scorgere come differiscono i tre sistemi provinciali, l' inglese il francese ed il belgico.

La contea inglese è più e meno d'una provincia, quale noi l'intendiamo. Come s'è visto innanzi, molti interessi pubblici e molti servizî che spettano allo Stato ed all'autorità politica generale, sono ancora divisi e commessi alle varie magistrature comitali. Il che vuol dire che la incorporazione dello Stato non è per anco compiuta, e la contea ritiene molti carichi, come la giustizia, la milizia, la polizia, che altrove sonosi già accentrati e unificati nell'azione governativa e politica. D'altra parte, e per le stesse cause, la contea inglese non è una persona morale a parte; non si è costituita organicamente come membro subordinato dallo Stato, e le autorità che la rappresentano non sono giunte a quell' analisi di funzioni e a quella semplicità di forme, di cui nella stessa Inghilterra il borgo e il governo del borgo ci dà un esempio. Quando questa vita delle parti si sarà più socializzata non mancherà un concentramento di quei poteri ancora sparsi e indistinti nelle contee.

Nel continente, in generale, questa unificazione delle funzioni politiche ha avuto luogo; cioè a dire i centri organici degli Stati

sonosi arricchiti ed afforzati, ritirando in sè i poteri politici già esercitati da' subcentri locali. Nondimeno l'accentramento è stato più o men grave e più o meno pieno, secondo l'indole, la razza, le tradizioni storiche e il grado di moto sociale delle varie società politiche. Così può spiegarsi, a me pare, come negli Stati germanici, o la provincia serba ancora certi ordini feudali, o li ha cangiati con una autonomia amministrativa, nella quale le autorità del centro hanno la menoma ingerenza e cooperazione. La provincia belgica, costituita come persona che si amministra liberamente, piglia parte anche alla candidatura dei magistrati, ha intera l'amministrazione attiva della località, ed un potere censorio e tutelare delle minori società de'comuni ed altri corpi morali; oltre a parecchie attribuzioni in materia elettorale e di milizia cittadina.

La Francia presenta un terzo tipo di organamento locale. Se la convergenza al centro di tutta la vita politica, sociale ed amministrativa ha generato colà non pochi danni ed ostacoli alla libertà civile, il fatto è così certo e permanente, e ha trionfato così facilmente di tutte le tendenze contrarie e in mezzo a tutte le mutazioni dello Stato, che conviene osservarlo con serietà, e non pare si possa modificare sì di leggieri.

La provincia, assorbita un tratto dal governo centrale, è risorta come persona morale nel dipartimento, cioè ha beni proprî, bilancio, e in certa guisa la gestione dei suoi interessi, e per mezzo di organi locali e proprî. Ma oltre che le sue relazioni col centro sono assai strette, le rappresentanze locali, emessi i loro voti o statuito su quello che le leggi loro permettono, rientrano in silenzio, e l'attiva e ordinaria amministrazione rimane presso gli organi governativi, cioè il prefetto, il consiglio di prefettura e gli agenti e impiegati del dipartimento. Il capo della provincia, sia sotto l'aspetto amministrativo e sia sotto il politico, è veramente il prefetto, cioè un delegato del centro; ed ogni tutela dei comuni e dei pubblici stabilimenti è divisa fra lui e il governo centrale.

Osservando il vario sviluppo organico de'tre sistemi accennati, si scorge che nella contea l'organo rappresentativo, il politico e l'amministrativo sono ancora fusi insieme, epperò la provincia

non è organata a persona, lo sceriffo, i giudici di pace, il *clerk of peace*, gl'ispettori dei ponti ecc., sono ancora in germe ciò che altrove è l'unico prefetto, i consigli provinciali gl'impiegati di prefettura, il segretario, la corte di assise e di appello.

Nella provincia belga o germanica, l'elemento governativo si è sviluppato in organi proprî e ridotto nel centro dello Stato, da cui ritorna nelle località come governatore, questore, magistrato, o impiegato; ma l'amministrazione, sia per deliberare sia per eseguire, come pure la vigilanza sulle membra minori (comuni e corpi morali) è in mano di organi elettivi e locali.

Da ultimo in Francia l'amministrazione ha i suoi organi deliberanti, ma l'esecuzione ordinaria e la tutela delle corporazioni locali sono in mano ad autorità individue e non elettive, cioè ai prefetti.

Ora si potrebbe domandare quale di questi tre sistemi è il migliore? Tuttavia la risposta non è agevole; e trattandosi di forme, quella che si avrebbe a dare sarebbe, che è buona ciascuna che corrisponde alla natura della società per cui nacque. Che se l'un sistema più che l'altro pare acconcio alla libertà, anche qui fa d'uopo fermarsi a considerare in che vada riposta la libertà. Certamente se per libertà si vuole intendere la diretta partecipazione dei cittadini ai pubblici poteri, e le maggiori attribuzioni date ai corpi locali, nessuna provincia si governa ed amministra in più larga sfera e con più indipendenza della contea inglese, e nessuna locale rappresentanza è più svolta ed autonoma della provincia belga. Ma se per libere istituzioni si hanno a tenere quelle, che provvedendo alla migliore e più naturale formazione delle leggi in uno Stato, guarentiscono insieme la esecuzione di esse da ogni arbitrio; queste guarentige di retta amministrazione non sono impossibili neppure nel sistema francese, quando sia contenuta e disciplinata l'autorità dei prefetti, sviluppata più organicamente la rappresentanza locale, e composti secondo più sani principî i consigli di prefettura. Insomma io tengo che la libertà non è prodotta dalla creazione più o meno sregolata di poteri contraddittorî col potere centrale, chè anzi questo è disordine; sì bene risulta dalla cauzione permanente che i cittadini trovano nelle leggi con-

tro ogni arbitrio dell'autorità, venga pur questa dal centro. In altri termini, non sono più libere le località sol perchè si amministrano con proprî rappresentanti; ma sono più libere se le rappresentanze e gli organi governativi e ogni menomo impiegato, dentro i confini della propria sfera, operano secondo la propria funzione e possono, ad ogni invasione che tentano o illegalità che commettono, venir richiamati efficacemente alla legge, o regolarmente puniti.

Noi siamo ora naturalmente menati a discorrere in particolare di quella organica funzione che spetta alla rappresentanza provinciale, da cui dipende la più o men libera ed autonoma amministrazione locale.

Per un pregiudizio già da noi avvertito, si è creduto che qualsisia partecipazione dei cittadini al governo o alla pubblica amministrazione costituisse da sè l'autonomia dello Stato o delle località. Si crede eziandio che quando questa partecipazione è data al maggior numero, più si conferisce alla libertà e al buon andamento della cosa pubblica. Ho già detto che questi presupposti muovono dal concetto equivoco che i più si formano del sistema rappresentativo, e dal poggiarlo sul dominio della volontà generale del popolo come tale. Fatto è che se le rappresentanze si considerano come l'espressione de' bisogni e degl' interessi del popolo, piuttosto che della sua astratta volontà, molte conseguenze di rilievo se ne potranno cavare, e un sistema organico rappresentativo potrà aver luogo, con funzioni proprie e determinate naturalmente.

Ora nelle varie funzioni dello Stato e delle sue parti, l'interesse dei cittadini dee intervenire e prendere una forma particolare, secondo che si delibera sulle sue sorti, o si esegue il deliberato. Nel primo caso, l' interesse ha dritto di farsi valere e d' intervenire nella deliberazione, perchè ogni legge, modificando le relazioni civili, modifica sempre degl'interessi e può violarne qualcuno; nel secondo stadio, trattandosi di esecuzione del già deliberato con l'accordo degl'interessi di tutti, l'interesse non può esser violato che dalla cattiva interpretazione o applicazione della legge; epperò esso non ha ragione d' intervenire che *ex post facto*, per

reclamare, censurare, chieder conto, e dimandare la punizione dell' infedele esecutore. Di qui segue che nei corpi deliberanti; sì politici e generali come amministrativi e locali, gl'interessi su cui si ha a deliberare devono essere sentiti e discussi, cioè avere i loro rappresentanti; dovechè l' esecuzione si demanda ad individui, la cui responsabilità dee guarentire che quegl' interessi non verranno violati impunemente. Laonde se i corpi deliberanti sono rappresentativi, non sono responsabili, perchè direttamente gl'interessati provvedono a sè stessi e non devono dar conto del modo onde intendono regolare i proprî fatti ; d' altra parte, gli agenti esecutivi, amministrando la legge e non facendola essi, non ammettono rappresentazione, ma deono sottoporsi alla più stretta responsabilità. Anche perciò è vera la massima che deliberare è di parecchi e l' eseguire di un solo ; perchè gl' interessi e i bisogni sono moltiplici di lor natura, dovechè la responsabilità non è piena e vera che nell' individuo.

Fermato il principio che le rappresentanze in genere han dritto d' intervenire nelle deliberazioni, e che, nella esecuzione, nessun altro interesse dovendo prevalere se non l' unico della legge, non vi è luogo a rappresentanze; convien vedere in qual modo un interesse può dirsi rappresentato, e, secondo la varia funzione sociale, quali proprî interessi deono godere della rappresentanza. Da questo doppio studio deriva l'organamento elettorale, divenuto una delle più difficili parti del dritto pubblico, per il vizio che travaglia tutta questa materia, di considerare cioè il puro e accidentale intervento del popolo nei pubblici affari come guarentigia di libertà e condizione di benessere.

Ora, e senza allargarci di troppo su questo argomento, diremo che la rappresentanza è da riputarsi legittima quando il rappresentante ha comuni gl'interessi e i bisogni con quelli che rappresenta, per la identità di condizione sociale che lega i rappresentanti e gli elettori fra loro e il comune rappresentante.

Così è chiaro che gli agricoltori, i commercianti, i proprietarî, per esempio, non saranno rappresentati fedelmente nei loro più veri bisogni che dai migliori della rispettiva condizione. Dall'altro lato, e rispetto alla funzione sociale da compiere, gl'interessi non

sono sempre i medesimi, e cangiano secondo la natura del corpo deliberante le attribuzioni di esso.

Di che segue che un corpo deliberante politico e centrale ha interessi da far valere, che mancano ad un corpo deliberante locale; e nelle stesse località, i rappresentanti della provincia debbono differire da quelli dei Comuni, secondo che diversificano gl'interessi peculiari di quei due subcentri.

Da queste brevi considerazioni è agevole tuttavia il vedere che le rappresentanze generali dello Stato, o politiche, e quelle della provincia e del comune, dovrebbero originarsi da tre sistemi elettorali differenti, organarsi ed operare in una sfera propria a ciascuna, e intanto connettersi tutte armoniosamente, acciò le membra dello Stato facessero un vero ed unico corpo, informato a un solo principio vitale.

Per restringerci ora alla rappresentanza provinciale, il punto da esaminare è questo: quali sieno i proprii interessi della provincia, perchè si distinguano da quelli di tutto lo Stato e dei comuni. Da questi interessi si dedurranno le funzioni particolari alla provincia, e il sistema organico della sua rappresentanza.

Ora, a nulla vale il dire, come alcuni fanno, che gl'interessi sono quelli dell'amministrazione locale di quella porzione dello Stato che è la provincia; perchè appunto è da esaminare fra i varii *interessi locali* quali sono i locali provinciali. Nè pare che giovi meglio di parlare d'interessi *intercomunali*, quasi che la provincia non avesse che ad accordare i bisogni dei varii comuni fra loro e non servisse che ai comuni, senza avere perciò un proprio fine a conseguire, e interessi proprii da tutelare.

Se si pon mente alle varie specie d'interessi e bisogni che si svolgono in uno Stato e dimandano ciascuno una ordinata soddisfazione, si vedrà che vi ha dei bisogni che io dirò politici, degli altri sociali e morali, e in fine dei bisogni veramente locali cioè relativi al territorio e alle varie condizioni di esso. Quelli della prima specie, per i quali massimamente è ordinato ed esiste lo Stato, quali sono la difesa interna ed esterna, la legislazione generale, la giustizia e la finanza pubblica, non possono appartenere che al potere supremo e centrale dello Stato, quando la incorpo-

razione sociale sia giunta alla sua pienezza. Se ancora questi interessi sono affidati alla località, convien dire che la unificazione dello Stato non è seguita compiutamente, come ad esempio in Inghilterra.

Quell' altr' ordine di bisogni piuttosto civili che politici, cioè a dire comuni ad ogni uomo, anzi come uomo che come cittadino di una particolare società politica, quali sarebbero il culto, la beneficenza, l'educazione pubblica, spettano in verità a tutto lo Stato, cioè agl' individui, alle località ed al potere centrale ; perchè appunto sono interessi generali, sociali ed umani, per dir così, ed esclusivi di una famiglia, di un punto del territorio o del solo potere pubblico. Se non che accade, come avremo occasione di meglio dichiarare a suo tempo, che lo Stato in un periodo di concentramento sociale si assume la cura quasi solo di siffatti interessi comuni.

Quanto ai bisogni che dicemmo locali, e de' quali è uopo occuparci, qui, è facile il vedere ch'essi non possono esser tali se non si rannodano al territorio in modo speciale, seguendone la natura e la differenza determinata.

Il territorio dividesi naturalmente in città e campagne ; cioè in centri più o meno popolosi e civili, dove l'attività cittadina si rivolge al commercio, alle arti all'industria, alla scienza e moltiplica le sue forze per la ordinata convivenza di molti in poco spazio; ed in vasti poteri, o grandi manifatture, o boschi, laghi, montagne e fiumi, la cui costanza di bisogni imprime a questi vasti centri un carattere affatto diverso da quello delle città industriali e commercianti. Ai bisogni varii e mutevoli della Città provvedono le autorità comunali: ai più stabili interessi delle campagne dee provvedere un' autorità di diversa origine, attribuzioni e natura, qual' è la provinciale. Alla mobilità della vita commerciale, artistica e scientifica dee contrapporsi la tranquillità della vita agricola ; epperò se gli ordini di bisogni e d' interessi sono così distinti anzi opposti, distintissime devono essere le vie ond' essi si manifestano, e gli organi che li hanno a soddisfare.

Quali sono dunque gl' interessi veri dell' amministrazione provinciale ? Quelli che hanno un' indole reale anzi che personale:

quelli dell'agricoltura, della pastorizia e della grande industria in generale, e tutto ciò che serve a far prosperare questi capi della sociale attività. Laonde le strade, i ponti, i canali, il regime dei boschi, delle acque, la bonificazione dei luoghi malsani, l'istituzione di fiere e di mercati, la polizia della caccia e della pesca e simili sono i proprii bisogni della provincia; perchè variando da una contrada all'altra, e riferendosi direttamente all'incremento della prosperità territoriale, costituiscono la serie dei varii interessi locali permanenti della provincia. Il che non significa che essa non abbia a vegliare e contribuire alla educazione, beneficenza, sicurezza e culto altresì; ma questi interessi è ragionevole che li curi insieme coi Comuni e con lo Stato, dividendone le spese in proporzione del bisogno. E così brevemente, chiarita l'indole degli interessi provinciali, si sono potute dedurre le vere funzioni della provincia. Non sarà ora neanche difficile il dedurre la qualità speciale di organi che deono rappresentare quest'interessi e il conseguente sistema elettorale.

Se gl'interessi divisati si attengono meno alle persone che alle cose, e se sono i bisogni della terra più che altro quelli che vogliono essere rappresentati, è manifesto che i legittimi e naturali rappresentanti della provincia sono i proprietarii, fittaiuoli o grandi industriali della provincia. Il censo immobiliare in questo caso è la precipua condizione da richiedersi in coloro che principalmente hanno da vigilare alla prosperità dell'agricoltura e della grande industria provinciale.

Le qualità personali, la ricchezza mobile, frutto delle professioni e della vita cittadina, non hanno qui ragione di entrare nel conto. La libertà e l'autonomia consistendo nel provvedere da sè ai proprii bisogni, ogni altro che non sia interessato in una terra o in una grande manifattura della provincia è estraneo al governo provinciale, e sarebbe un intruso nelle deliberazioni intorno ad interessi non suoi. Che se la provincia partecipa all'amministrazione di altri interessi più generali, come il culto, l'istruzione e l'assistenza pubblica, essa non v'entra che nella misura dei proprii bisogni, e solo v'interviene dal lato amministrativo di vigilanza e di aiuto.

Questa rappresentanza provinciale che noi vogliamo costituita sul principio della proprietà territoriale in genere, è ben lungi dal rispondere a ciò che comunemente si osserva nell'amministrazione provinciale degli Stati. La sola Inghilterra, benchè non abbia vere rappresentanze elettive comitali, è quella che nella istituzione dei giudici di pace, e nell' alto censo richiesto per questa carica, si conforma al principio succennato. Tuttavia una pruova della natura territoriale dell' amministrazione della provincia si ha in una disposizione di legge comune a parecchie legislazioni civili: cioè che le sole imposte provinciali devono ridursi a sovrattasse sulla imposta fondiaria. Questo sistema che non si segue nel Comune e nello Stato, non avrebbe neanche ragion di essere nella provincia, quando la sua organizzazione non poggiasse sulla terra. Solamente quando i rappresentanti la provincia fossero proprietarii e coloni interessati ai fondi e alle loro migliorazioni, l' imposta fondiaria verrebbe sovraccaricata dagli speciali contribuenti, e sarebbe osservato il canone dei liberi reggimenti che i cittadini si votano da sè le imposte a seconda dei vantaggi che ne traggono e dell'interesse che vi rappresentano.

Ma è della più aperta ingiustizia che un mediconzolo o un avvocato aggravi il tributo delle terre che non possiede, e per opere della cui utilità egli non può essere sì buon giudice come il fittaiuolo o il proprietario. Così, assai difficile diverrebbe lo sperpero delle finanze provinciali, perchè vi veglia il migliore custode, l'interesse proprio; e quando all'egoismo dei proprietarii che contrasta spesso a certi maggiori bisogni morali, come la beneficenza e l'istruzione, fosse provveduto con leggi obbligatorie e con la vigilanza delle autorità politiche provinciali; l'ordinamento della provincia sarebbe organico ed autonomo e non offenderebbe nè la sfera dello Stato nè la particolare vita delle città.

Costituita secondo questi principii, non potrebbe mancare la provincia di riprendere quel vigore e quel posto nell'ordinamento generale dello Stato che le conviene, e che da gran tempo ha smarrito. Dallo stato di mera ruota amministrativa o di personalità senza fine determinato, con ibride funzioni, e con una vita spesso disordinata, essa raggiungerebbe l' ufficio suo vero di mediatore fra

l'interesse assorbente, perchè universale, dello Stato e l'interesse angusto ed egoistico, perchè al tutto locale, della Città. La stabilità del suo organismo sarebbe insieme un principio di conservazione e di ordine nel vario ordinamento amministrativo; e la libertà non farebbe che guadagnare quando gl' interessi della proprietà reale fossero guarentiti nella provincia, come quelli della mobiliare vengono sviluppati nelle città, naturali suoi centri. Il confondere queste due nature di beni, o sacrificar l'una all'altra, non può essere utile ad uno Stato, ed è contrario all'essenza di un vero e libero ordinamento amministrativo.

E ci basti aver accennati i principî fondamentali dell' amministrazione propria della provincia. L' esposizione che prendiamo a fare nei capitoli seguenti del sistema provinciale vigente in Italia ci darà il modo di meglio dichiarare il nostro concetto nelle varie determinazioni legislative.

CAPO IV.

DEI PREFETTI E DEI CONSIGLI DI PREFETTURA.

Le provincie sono membra dello Stato, devono partecipare alla sua vita e subordinarsi al centro di esso, provvedendo tuttavia alla loro speciale esistenza e governando quella serie d' interessi che non si confondono con l' interesse politico generale. Ad una vita propria si aggiunge cioè una vita sottoposta di membra particolari dello Stato; epperò negli organi che ne reggono l'azione convien discernere questo doppio modo di vita politica e locale. Nondimeno se si distinguono nella provincia queste due forme di vita, esse non deono nè isolarsi nè contraddirsi, perchè unica è in fondo la vita di tutta la società. Ond'è che gli organi politici hanno sempre da avere una partecipazione più o meno larga nella locale amministrazione, e gli organi meramente locali non possono al tutto sottrarsi alla direzione e vigilanza delle autorità politiche, o sarebbe distrutta quell' armonia e quella relazione che dev' essere fra il centro e le sue parti nella società civile.

Gl' interessi politici e locali, adunque, sostanzialmente distin-

guendosi deono essere rappresentati e governati da organi distinti, i quali, malgrado la connessione che è tra loro, non vengano mai a confondersi nè a invadersi nelle rispettive funzioni.

Questo doppio interesse nella provincia è rappresentato dai prefetti e consigli di prefettura, dal consiglio e dalla deputazione provinciale. Parliamo ora dei primi.

Il potere esecutivo, l'abbiam già notato, ha bisogno di concentrarsi in una singola persona, perchè si abbia unità ed energia nell' indirizzo e piena responsabilità nell' agente. Nel centro dello Stato è il re che rappresenta quest'unità, e i ministri si accordano intorno a lui nell'azione e nell' impulso unico da dare al governo.

Secondo la natura, dunque, delle funzioni del prefetto e degl'interessi che più specialmente rappresenta, due condizioni son necessarie alla funzione di quest'organo del potere esecutivo: ch'egli emani cioè dal centro e che sia una persona singola. Con la prima condizione si soddisfa alla natura dell' interesse che quell' organo dee rappresentare; con la seconda, si ottiene quella energia di azione e quella responsabilità che mancherebbe in tutto o in parte in un collegio esecutivo politico.

La nomina infatti dei prefetti appartiene al Re. Il ministro dell' interno propone nel Consiglio de' ministri i candidati che sono poi destinati per regio decreto alle determinate province. Interpreti soprattutto ed esecutori degli ordini del Re e del suo governo nelle grandi circoscrizioni del territorio, è naturale che i prefetti abbiano a godere della piena fiducia del potere esecutivo, che la loro scelta, la rivocazione e i tramutamenti, siano in mano del Re e dei ministri. Le leggi non determinano condizione alcuna di età, di noviziato, di anzianità, di pruova preventiva di capacità per la scelta dei prefetti. In Francia, in Italia, in Ispagna, nel Belgio e generalmente negli Stati dove l' amministrazione provinciale ha preso queste forme, la più piena libertà è lasciata al governo nell'eleggere siffatti suoi organi. Tuttavia, nei tempi normali, l'uso ha introdotto delle regole a cui i governi si attengono; e lo sperimento fatto dal governo di un uomo in altre cariche o amministrative o giudiziarie d'importanza suol determinare la scelta all' ufficio di prefetto. E veramente se non si crede di dover

porre alcun confine alla libertà del governo in questa materia, non è da trasandare la più scrupolosa investigazione delle qualità morali e intellettuali di un uomo, a cui si confida la prosperità e il reggimento di una parte importante del territorio. Soprattutto ne'tempi di turbolenza, e allorchè si tiene che le qualità personali di prudenza e di capacità sottostanno al carattere politico, quelle doti sono necessarie, come più richiedesi senno ed arte nel pilota, durante una tempesta e in un mare infido, che quando il cielo è sereno e agevole la rotta.

Quanto al grado, tutt' i prefetti sono eguali. Le funzioni essendo le stesse per le grandi come per le piccole province e il grado rappresentando le attribuzioni, nessuna differenza poteva introdursi. Alcuni Stati tuttavia distinguono delle classi, secondo l'importanza e l'ampiezza delle province; e d'ordinario il passaggio di queste classi si dà ai più antichi e sperimentati amministratori. Il qual sistema non ha nulla di riprovevole e può anzi servire di ricompensa graduale secondo i casi.

In Italia non si distinguono nè gradi nè classi. Solamente alcune differenze sono espresse dagli stipendi, che variano dalle 8mila alle 10mila lire, e più dalle indennità di rappresentanza, oggi ristrette ad alcune cospicue province, e ridotte molto da quelle stabilite col decreto de' 9 ottobre 1861 (1).

Alti agenti e diretti della pubblica amministrazione i prefetti diversificano nelle funzioni, sotto più riguardi, da' ministri.

Infatti se è proprio dei ministri iniziare e promuovere l' amministrazione dello Stato, non sono essi che esercitano specialmente l'azione amministrativa. Per contrario la vita generale e politica e l'indirizzo del governo è nelle sole loro mani e non devono in ciò che accordarsi col Re e col Parlamento.

I prefetti invece, quanto alla politica, son piuttosto fedeli interpreti ed esecutori del pensiero e degli ordini del governo, laddo-

---

(1) È anche fornito ai prefetti l' alloggio e la mobilia. (Art. 5 del citato decreto). Vedi anche il Decreto del 30 dicembre 1865, e quello degli 11 maggio di detto anno.

ve nella pubblica amministrazione iniziano spingono procurano e determinano tutt' i servizi generali e locali.

Altra differenza si è che dove i ministri governano tutto lo Stato e i loro ordini si stendono a tutto il territorio, l'autorità dei prefetti non esce dal giro di quella parte del territorio costituita dalla provincia. Ma da altra parte, se ciascun ministro non rappresenta che un ramo speciale di pubblica attività o un dipartimento particolare, il prefetto è come a capo di uno Stato in piccolo, e soprintende a tutte le specie de' servizi pubblici della provincia. Sotto questo riguardo i prefetti hanno più somiglianza col re, salvo la maestà del grado e la responsabilità.

Il ministro dell'interno, che più specialmente sopraintende alla amministrazione locale e che è il naturale e consueto direttore dei prefetti non è tuttavia il solo con cui i prefetti comunicano. Le svariate loro attribuzioni li mettono in grado di corrispondere con tutti gli altri ministri, per gli affari speciali a ciascuno.

Il prefetto è dunque il più alto grado gerarchico della provincia e tutte le altre autorità della provincia, civili e militari, ciascuna secondo le sue attribuzioni, sono in fondo subordinate al prefetto, che esercita su tutte la sua sorveglianza nelle forme e nei confini della legge ed ha su tutte una potestà da esercitare.

Dovendo nella provincia esplicarsi una doppia attività e soddisfarsi a un doppio interesse, cioè politico e generale dello Stato e amministrativo e locale di quel centro particolare, le attribuzioni dei prefetti, di cui ora conviene intrattenerci, possono considerarsi da questi due lati. Essi hanno infatti un doppio carattere, di rappresentanti cioè del potere esecutivo ed organi del governo centrale, e di promotori, ispettori e cooperatori dell' amministrazione locale.

I. Le funzioni del prefetto sono così varie e i modi ond' egli esercita la sua attività possono prendere tante forme, ch'è quasi impossibile enumerare partitamente tutte le loro attribuzioni. Tuttavia, come agenti governativi, si può raccogliere in quattro distinte categorie lo sviluppo della loro attività.

1. In prima il prefetto è organo di trasmissione di tutte le leggi, decreti, istruzioni ed ordini che gli sono comunicati dal go-

verno centrale. Egli ha dei gradi subalterni gerarchici e delle autorità a cui soprintende e la cui attività è tenuto d'indirizzare e di accordare col pensiero generale governativo. Il governo centrale per giungere alle autorità del circondario, del comune e in fine agli amministrati passa pei gradi medî ed elevati dei prefetti. Questi ricevono e procurano il moto. Deputati ad eseguire la legge e gli ordini del governo, essi sono i principali anelli di una catena non interrotta, e curano che la volontà generale non resti inefficace e si diffonda egualmente a tutte le parti del territorio, e indirizzi l'operazione di tutte le autorità chiamate, ciascuna per la sua parte, a concorrervi. Anche in quest' opera di pura trasmissione non si creda che l' esecuzione ch' essi prestano agli ordini superiori sia al tutto passiva.

Primi ad interpretare il pensiero e la volontà del centro, essi spediscono ai loro subordinati proprie circolari, istruzioni, schiarimenti ed ordini particolari, acciò l' uniformità nell' esecuzione non venga meno e sia prontamente attuata la volontà generale dello Stato.

Ciò quanto alla discesa, diciamo così, dell'azione dal centro alle parti. Ma come organo di trasmissione, il prefetto è anche interprete ed espositore di quei voti, dubbî, reclami che le autorità inferiori o gli amministrati muovono per avventura contro gli atti governativi. Questa funzione di trasmissione dal basso in alto non è meno importante della prima e contraria dall'alto al basso; perocchè spesso le osservazioni particolari fattegli da qualche inferiore, o un reclamo fondato di cittadini debbono trovar favore presso il governo, e modificare anche degli ordini dati. Il Governo e gli amministrati nella vita generale dello Stato deono formare una unità armoniosa; il mettere di accordo l' esigenze di quello co'bisogni e con le condizioni del popolo è uno dei più belli attributi delle autorità locali, che meglio spesso dei ministri possono apprezzare la portata di certi atti e lo stato particolare delle popolazioni.

E come il prefetto non è passivo nel trasmettere gli ordini del governo ai suoi dipendenti, ma li spiega, li esamina e provvede in varî modi alla loro più agevole esecuzione; così non dev' esse-

re puro strumento di trasmissione delle istanze e dei reclami dei suoi dipendenti verso il Governo; ma, studiate le circostanze, dee avvalorare colle sue osservazioni i reclami e promuovere con le proprie istanze il raddrizzamento di quegli ordini che gli sembrano bisognevoli di riforma.

2. Ma se il prefetto non fosse che solo organo di trasmissione, benchè attivo ed illuminato, non avrebbe autorità nè funzione propria. La legge, i regolamenti, i decreti non solo deono eseguirsi dagli organi subordinati ma essere applicati dal Prefetto. Per comandare ed ottenere questa esecuzione egli dee avere una potestà ed una facoltà di comando.

In virtù di quest'autorità non solo egli trasmette ai suoi subordinati le volontà e gli atti del potere; ma ne vigila l'adempimento, ne impone l'esecuzione e secondo i casi ne regola l' applicazione. Il prefetto ha nella sua autorità dunque quel potere regolamentare, ispettivo, istruente e imperante che il Governo ha generalmente in tutto lo Stato. Egli emana perciò regolamenti, istruzioni, circolari ed ordini particolari, che di accordo colle ingiunzioni superiori, le vivificano, le ampliano, le concretano. Così egli sollecita coloro che sono in mora, verifica se è stato obbedito, chiede conto, annulla alcuni atti che gli paion contrarî alle leggi o agli ordini del governo, ripara le ingiustizie commesse dalle autorità subordinate e le omissioni degli agenti inferiori, modifica e corregge gli atti dei suoi dipendenti sul reclamo delle parti ecc. ecc.

Per questa medesima potestà di comando egli sviluppa verso gli amministrati una triplice autorità cioè di concedere, prescrivere o interdire alcune cose e alcuni atti dei privati, secondo le facoltà stabilite dalle leggi.

Così dei cittadini domandano di aprire un teatro, altri di asportare delle armi o di ottenere una dilazione a presentarsi o presentare un surrogato negli affari di leva. Il prefetto in questi e simili casi ha un potere discrezionale per dare o rifiutare la licenza.

È chiaro che, anche concedendo, egli può porre delle condizioni all' atto consentito, e quindi prescrivere al privato qualche cosa, perchè l'ordine e il buon costume e i regolamenti non sieno offesi.

In fine può interdire alcuni fatti già verificati che turbano la quiete o la salute pubblica o sono in aperta contraddizione delle leggi. Tale sarebbe, per esempio, quell' interdetto che il prefetto come custode del demanio pubblico emanasse contro gli usurpatori di esso.

3. Un altro ordine di attribuzioni è quello che vien concesso ai prefetti dal decreto de' 9 ottobre 1861, emanato in seguito di una legge dello stesso giorno, che dà a' ministri la facoltà di conferire ai prefetti quelle attribuzioni del Governo centrale per cui non è mestieri di un decreto reale. Questo decreto che regola siffatto decentramento, dà ai prefetti il dritto di nominare alcune cariche sanitarie, i visitatori di farmacie, la bassa forza della Guardia di pubblica sicurezza, ecc.

Quanto agl' impiegati negli ufficii di prefettura, il prefetto può sospenderli e risolvere le quistioni di disciplina tra gli impiegati, concedere licenze fino ad un mese, e sovvenzioni o gratificazioni nei limiti segnati in bilancio.

Un' altra importante facoltà conferita ai prefetti da quel decreto è quella che si riferisce agli ordinativi delle spese. Il Ministro è sempre il proprio ordinatore delle spese pubbliche. Per agovolare l'amministrazione, al prefetto è conceduto di stipulare da sè solo i contratti per gli ufficii di prefettura e sottoprefettura, di casermaggio pei carabinieri e guardie di pubblica sicurezza ecc. ecc. i contratti e le somme che non passino 3mila lire. Così pure liquida e ordina le spese per trasporto d'infermi, maniaci, guardie di pubblica sicurezza, ufficiali sanitarî e simili.

Un altro regio decreto del 17 ottobre 1861 delega altresì ai Prefetti alcune attribuzioni proprie del Ministro di grazia e giustizia e dei culti.

4. Il quarto ordine di funzioni del prefetto è di vigilare sulle usurpazioni e illegalità delle varie autorità sottoposte.

In virtù di questo potere di vigilanza i prefetti e sottoprefetti hanno dalla legge (come vedremo) la facoltà di *vidimare* le deliberazioni del consiglio e delle giunte municipali. Il *visto* non importa approvazione nel merito, la quale, secondo i casi, è distinta da esso e appartiene ad altre autorità; ma è appunto la guarenti-

gia esercitata dal governo che la legge non è stata violata nelle sue forme e che i corpi amministranti sonosi tenuti nei limiti della loro competenza.

Altra importante attribuzione, e pure derivante da questo potere ispettivo esercitato dal Prefetto, è quella di elevare i conflitti. Le autorità giudiziarie e le amministrative sono distinte e la legge assegna a ciascuna il campo della propria attività. Qualunque usurpazione violerebbe il principio della distinzione e turberebbe l'ordinamento generale dello Stato; epperò dee eliminarsi. Il prefetto è chiamato specialmente a vigilare acciò che le autorità giudiziarie non invadano le attribuzioni della pubblica amministrazione e del governo. Ma di questa rilevante materia dei conflitti parleremo a suo luogo più largamente.

Oltre a questi poteri ordinarii, il Prefetto ha delle facoltà straordinarie e di urgenza. Trattandosi della sicurezza pubblica e della sanità alcuni provvedimenti immediati e imposti dalla necessità sono commessi al Prefetto, che può richiedere la forza pubblica ed armata per accorrere al bisogno. In questi casi egli è il primo e principale giudice delle operazioni, e se dee darne notizia al governo e rispondere dei suoi atti, la sua libertà non è menomata e non dev' essere, se si tratta di casi in cui corre rischio l'ordine e la sicurezza generale dei cittadini.

Non lasceremo quest' argomento senza tener discorso di una circolare del 15 ottobre 1861, che dispone regolarmente la corrispondenza che i Prefetti debbono tenere col Governo. Queste istruzioni richieggono dai Prefetti una relazione ogni quindici giorni fatta al Ministro dell' Interno, intorno a tre classi di fatti, cioè quelli che interessano la sicurezza dello Stato, i delitti commessi e le procedure usate per raggiungere i rei, e lo spirito pubblico delle popolazioni, cioè i desiderii e i bisogni della maggioranza degli amministrati.

Ogni trimestre poi il Prefetto dee fare una larga relazione sulle condizioni economiche, morali e politiche della provincia e sull' andamento delle varie amministrazioni.

Ogni semestre in fine il Prefetto riferisce sulla condotta, sui meriti e demeriti dei varii agenti ed impiegati della Provincia.

II. — Oltre le attribuzioni enunciate e le altre, che particolari leggi e decreti affidano al prefetto come organo del potere esecutivo, esso prende parte nell' amministrazione provinciale propriamente detta. Ma la differenza notevole tra quel primo suo carattere e questo si è, che dove egli opera da solo, o al più udito il consiglio di prefettura allorchè è organo del governo; quando si tratta della gestione economica della provincia, egli è piuttosto un ispettore e cooperatore dell'amministrazione che l'attivo e proprio amministratore della provincia.

Già accennammo che in ciò il sistema provinciale belgico, seguito da noi in massima parte, diversifica dal francese. Vedremo come il Consiglio provinciale elegge nel suo seno una deputazione, alla quale è commessa l' esecuzione degli affari deliberati, e la tutela dei comuni e stabilimenti pubblici della provincia. Il Prefetto interviene nel Consiglio come regio commissario, cioè senza prender parte alle votazioni, ma presiede la deputazione, dirige gli ufficii di prefettura e rappresenta la provincia in giudizio. Se è custode dell'amministrazione provinciale, anzi la sua qualità di presidente gli assegna un concorso che sovente può riuscire efficace ed utile alla provincia, pure nella deputazione egli non ha che un voto, e può talvolta trovarsi nella minoranza. Questo inconveniente, che ripetuto non potrebbe non turbare l'amministrazione e generare delle difficoltà, può in parte essere riparato dalle qualità personali di un prefetto, e dalla sua assidua sorveglianza sull' amministrazione.

Il doppio carattere da noi osservato nei prefetti, di organi del potere esecutivo, di coamministratori locali, loro è comune, come vedremo, coi sottoprefetti e coi sindaci, in quella misura che rispettivamente a questi gradi gerarchici si conviene. Ora la prima qualità soprattutto di rappresentanti del governo ha fatto investire questi agenti di un certo privilegio, di cui è uopo tener parola.

L' articolo 8 della vigente legge sull'amministrazione civile del 20 maggio 1865 stabilisce che « il prefetto e i sottoprefetti, e coloro che ne fanno le veci, non possono esser chiamati a render « conto dell'esercizio delle loro funzioni, fuorchè dalla superiore « autorità amministrativa, nè sottoporsi ad alcun provvedimento

« per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re, pre-
« vio parere del Consiglio di Stato. » E l'articolo 110 estende queste disposizioni anche ai sindaci.

La forma eccezionale che prende la responsabilità degli atti di questi agenti governativi costituisce quella che chiamano la *garentia degli agenti* governativi in amministrazione, e ha dato luogo a controversie sulla sua giustizia.

L' origine di questa garentia risale all' articolo 75 della costituzione del 22 frimaio anno VIII; la quale cessata di aver vigore in Francia, non cessò per l'uso e per la giureprudenza di applicarsi quell' articolo speciale.

I motivi che le diedero luogo e la fecero mantenere si riducono a due: proteggere cioè l'esercizio delle pubbliche funzioni contro le recriminazioni degl' interessi e passioni private ; ed assicurare la piena e incircoscritta responsabilità dei ministri, dando loro facoltà di appropiarsi e covrire gli atti dei loro dipendenti. Il qual privilegio è legato del resto alle funzioni e non alla persona degli agenti.

Anche in Francia tuttavia questa garentia non covre i magistrati in genere, gli ufficiali di polizia giudiziaria, e i sindaci ed aggiunti quali uffiziali dello stato civile, i ministri dei culti, i membri dell' insegnamento pubblico, i percettori e preposti delle contribuzioni ed altri agenti inferiori come quei del registro, delle poste, ecc.

Il privilegio è adunque adottato innanzi tutto per considerazioni politiche ; e si può dire che il concetto esagerato della responsabilità ministeriale l' abbia introdotto nelle legislazioni di alcuni popoli. È da osservare che in Inghilterra e nel Belgio, ad esempio, la garentia succennata non sussiste, e non manca perciò la libertà ai ministri o all'esercizio delle funzioni degli agenti governativi. L'autorizzazione necessaria a procedere contro siffatti agenti governativi è nè più nè meno che rimettere in mano ai ministri medesimi il giudizio dei fatti colposi o voluti tali ; e il rimedio delle interpellanze parlamentari in questi casi è assai scarso, se la maggioranza del Parlamento, come d'ordinario, è governativa. Il dritto dei privati per avventura leso da un atto arbitrario degli

agenti pubblici non trova altro esito alle sue doglianze che un incidente, spesso senza seguito, promosso in Parlamento. È possibile che siasi esagerato il pericolo di una diretta azione civile o penale contro l' agente governativo dinanzi ai tribunali ordinarî. Certamente quando l'atto amministrativo fosse di quelli che rientrano nella potestà discrezionale del governo e non violano alcuna legge e dritto costituito; nè il privato penserà a muovere istanza, nè i tribunali possono trovar modo a deliberarvi sopra. Ma per quegli atti che offendono le leggi e che aprono l'adito ad una vera azione penale o civile, è evidente che nè l'agente inferiore poteva commetterlo nè il ministro ordinarlo o covrirlo della sua egida. Se un atto amministrativo illegale, che può essere revocato dall'amministratore, è da lui mantenuto a dispetto della legge, il prefetto comincia ad essere in colpa ; e non si vede perchè gli stessi magistrati possano perseguitarsi per fatti dolosi e non debba aversi giustizia contro un prefetto o un sottoprefetto che abusa. La responsabilità del ministro non dee coprire tutto; soprattutto perchè non può : e forse il credito del governo acquista in cambio di perdere; quando i suoi agenti, tenuti a una più oculata amministrazione, rispondono direttamente dei proprii fatti.

Noi non intendiamo decidere d'un tratto questa questione. Ma, per conto della libertà e della giustizia, facciam voti che si studii il modo di conciliare con forme meno eccezionali la libertà del governo con l'interesse de' privati e le esigenze del dritto. Ogni funzione importa una responsabilità : e la responsabilità non è mai vera ed efficace se un motivo politico può esimere il reo da un verace giudizio.

Ora ci rimane a toccare di una istituzione, che, tolta dalla Francia dov' è tuttavia in pieno vigore, ha perduto presso di noi quasi che al tutto della sua importanza. Intendiamo dire dei consigli di prefettura.

L' ordinamento amministrativo francese , creato specialmente dalla legge del 28 piovoso anno VIII, distinse tre sorte di attribuzioni amministrative, per l'innanzi confuse. Essa diede l'azione al prefetto, la deliberazione al consiglio generale del dipartimento, e il contenzioso amministrativo a un consiglio di prefettura. Quel-

lo che al centro dello Stato spettava al Consiglio di Stato come alto tribunale amministrativo e giurisdizione di appello, in ciascun dipartimento si attribuì al consiglio di prefettura, come a tribunale di prima istanza. Il contenzioso amministrativo diviso dall' ordinario esigeva delle proprie giurisdizioni, e varie leggi determinarono le attribuzioni giudiziarie dei consigli di prefettura.

Ma accanto a questo carattere proprio e principale del nuovo istituto si svolsero altre attribuzioni cioè a dire di tutela amministrativa verso i comuni e gli stabilimenti pubblici, e di consiglio obbligatorio o facoltativo da prestare ai prefetti nei più gravi fatti dell' amministrazione. Così questi consigli ebbero un triplice carattere, di tribunali amministrativi, di corpi deliberanti per autorizzare alle liti i varii enti morali del dipartimento, e di consigli del prefetto. La loro somiglianza col Consiglio di Stato non fece così che accrescersi. Come ciascun ministro può o deve, secondo le leggi, chiedere il preavviso al Consiglio di Stato, il prefetto può o deve consultare il Consiglio di prefettura.

Le nuove leggi vigenti in Italia sull'amministrazione provinciale e comunale, e soprattutto quella che abolisce il contenzioso amministrativo del 20 marzo 1865, hanno affatto trasformata, e si può dire distrutta, l' essenza dei consigli di prefettura.

Trasferita, come vedremo, alla deputazione provinciale la tutela dei corpi morali subordinati e la facoltà di autorizzare alle liti, demandate ai tribunali ordinarii tutte le quistioni che appartenevano al contenzioso amministrativo, e che erano di competenza dei consigli di prefettura ; le attribuzioni di questi, come collegio, si riducono a prestare avviso su quegli atti in cui o il prefetto o le leggi l' esigono. D' ordinario i membri di esso vengono adoperati a qualche carico amministrativo loro affidato dal prefetto : cioè a dire, cessando dal formare un collegio, operano come agenti e supplenti del prefetto.

Questa condizione a bastanza ibrida fatta dalla legge ai consigli di prefettura, e poco evitabile del resto nel presente ordinamento dell' amministrazione provinciale e di una deputazione elettiva permanente, riduce a nulla altresì quel concorso che un consiglio siffatto poteva dare al prefetto. Dipendenti da esso ed agenti

amministrativi sotto la sua direzione, senza autorità propria ed amovibili, i membri di questi consigli non possono avere nè credito nè indipendenza bastevole a infrenare coi loro avvisi quegli atti del prefetto che per legge li richieggono. Diventa una formalità quasi inutile, e del resto in pochi casi necessaria per le leggi vigenti.

L' ordinamento amministrativo del Belgio, da cui togliemmo le deputazioni provinciali, non conosce i consigli di prefettura. E veramente mi pare assai difficile, se non impossibile, l' accordare quelle due istituzioni, massime con l'abolizione del tribunale amministrativo. Tuttavia non vorrei affermare che, anche senza le attribuzioni giudiziarie, un consiglio di prefettura, in un diverso ordinamento provinciale, non potrebbe sussistere e giovare. Se non che allora si dovrebbe organare sotto altre condizioni, e circondarlo di un credito e di una indipendenza, di cui il difetto in Francia e pel passato appo noi non ha poco contribuito alla rovina di questo istituto.

CAPO V.

DEI CONSIGLI PROVINCIALI.

La provincia è diffinita dalla legge un corpo morale che ha facoltà di possedere, con una amministrazione propria che ne regge e rappresenta gl' interessi (art. 152 L. 20 marzo 1865). Gli organi veri di questa amministrazione sono il consiglio e la deputazione provinciale. Vediamo ora della formazione organica del Consiglio, delle sue funzioni e attribuzioni, e della sua subordinazione alle autorità superiori dello Stato.

I. *Composizione del consiglio.* — La base e la misura per la composizione dei consigli provinciali è la popolazione. Le provincie che hanno più di 600 mila abitanti hanno 60 consiglieri, quelle che ne contano più di 400 mila ne hanno 50, quelle che superano i 200 mila ne hanno 40, e le altre 20.

Benchè il numero dei consiglieri sia ripartito pei mandamenti compresi nella provincia, il principio di composizione è sempre

quello della popolazione. Generalmente è su questa base sola che si organizzano le elezioni; base a bastanza inorganica, presa a sè sola, perchè esprime un numero astratto e non la qualità d'interessi da rappresentare. Così è impossibile di evitare l'arbitrio nella proporzione ; non v' essendo vera ragione di dare uno o due rappresentanti per alcune migliaia di uomini.

L'elezione si fa sulle liste degli elettori municipali del mandamento. Cioè a dire che dalla stessa fonte emanano le rappresentanze comunali e le provinciali, secondo le circoscrizioni territoriali di municipio e di mandamento. Il che è anche, come avvertimmo, ripugnante alla natura delle due distinte amministrazioni, che avendo interessi diversi per più conti da vegliare, dovrebbero avere un distinto sistema di rappresentanza. Le liste degli elettori comunali comprendendo parecchie classi di cittadini, che hanno poco o nessun interesse diretto nella grande proprietà e nelle opere relative alla provincia, sono gl'innaturali rappresentanti di questa. Accade così che quasi i medesimi candidati nei comuni s'impossessano della direzione della provincia, e quella opposizione salutare che avrebbe da esservi fra due corpi amministranti diversi è annullata a scapito per lo più della grande proprietà e delle campagne.

L'elezione si fa nelle stesse epoche e forme fissate per i consiglieri comunali, ma con verbale separato. Compiute le operazioni, gli atti dell'elezione si trasmettono al prefetto. La deputazione provinciale in pubblica seduta verifica la regolarità delle operazioni, statuisce sui reclami insorti, fa lo spoglio dei voti e proclama i consiglieri che ottennero maggiori voti.

L'appello dalle decisioni della deputazione si propone al Consiglio provinciale nella sua prima sessione, e il Consiglio pronuncia diffinitivamente. Non è aperto ricorso ai tribunali contro il deliberato dai consigli.

La eleggibilità a consigliere provinciale patisce eccezioni di tre sorte : d'incapacità, d'incompatibilità e d'indegnità o esclusione.

Sono incapaci, oltre gli analfabeti, le donne, gl' interdetti o provvisti di consulente giudiziario, quelli che non possedono nella provincia o che non vi hanno domicilio, e i minori di 25 anni.

L' età, il censo e il domicilio sono dunque le condizioni di capacità. Ma è da osservare che le due ultime condizioni si riducono quasi che a nulla, perchè il censo è quello determinato per gli elettori comunali, cioè una contribuzione diretta da lire 5 a 25 secondo la popolazione dei comuni; e il domicilio è determinato dall' origine o dalla dichiarazione di residenza in un luogo.

Sono incompatibili gli ecclesiastici e ministri del culto con giurisdizione e cura di anime; i funzionarii a cui spetta sorvegliare le provincie e gl'impiegati dei loro uffizii; coloro che hanno il maneggio del danaro provinciale, o lite vertente colla provincia; gli impiegati e contabili dei comuni e degl' istituti di carità, beneficenza e culto della provincia.

Sono esclusi coloro che sono in istato di fallimento dichiarato o che abbiano fatto cessione di beni, finchè non abbiano pagati interamente i creditori, i condannati a pene criminali, non riabilitati, i condannati a pene correzionali o a particolari interdizioni, mentre le scontano, e i condannati per furto, frode, o attentato ai costumi.

È chiaro che tutte le varie cause d' ineleggibilità possono venire a cessare, e risorge la possibilità di essere eletti, salvo solo per i condannati per furto, frode o attentato ai costumi, la cui indegnità è a ragione riputata perpetua.

II. *Funzioni ed attribuzioni.* — Così formato il Consiglio esso radunasi nel capoluogo della provincia di pieno dritto nel primo lunedì di settembre.

Il prefetto, o chi lo rappresenta, lo apre e chiude in nome del Re, può intervenire nelle adunanze e prender parte alle discussioni, come commissario del Governo, ma non ha voto deliberativo.

Esso può anche sospendere per 15 giorni la sessione, riferendone al Ministro dell' interno immediatamente.

Il Consiglio non ha che una sola sessione ordinaria. Questa dura 15 giorni; e può essere ridotta di comune accordo del Prefetto e del Consiglio, o prorogata di otto giorni per decisione del solo Consiglio, ed oltre tal termine con l' assenso del Prefetto.

La sessione straordinaria è sempre convocata dal Prefetto, o per

propria iniziativa o su proposta della deputazione provinciale. Questa sessione, pubblicata nel giornale ufficiale della provincia, è convocata per avvisi scritti a domicilio.

Nella sessione ordinaria gli oggetti delle deliberazioni non sono determinati che dalla legge in genere e dalla competenza del consiglio; nelle proroghe autorizzate e nelle convocazioni straordinarie, il Prefetto indica l' ordine e gli oggetti della deliberazione.

Il Consiglio è validamente costituito quando interviene almeno la metà de' suoi membri. Ma alla seconda convocazione le deliberazioni possono prendersi col terzo dei consiglieri.

Il Consiglio si aduna sotto la presidenza di un consigliere anziano di età e il più giovane fa da segretario. Indi nomina a maggioranza assoluta di voti nel primo scrutinio, o a relativa nel secondo, un presidente, un vice-presidente, un segretario ed un vice-segretario, che durano in carica un anno. Elegge pure nel suo seno i revisori del conto della deputazione provinciale, e i membri della deputazione.

Il presidente del Consiglio ha facoltà di mettersi direttamente in relazione col Ministro dell' interno e sottoporgli con le sue osservazioni quegli atti del Consiglio che più specialmente debbono richiamare l' attenzione del Governo; il che tende ad assicurare vie più l' indipendenza dell' amministrazione provinciale dal Prefetto.

Gl' interessi provinciali, sui quali il Consiglio dee provvedere colle sue deliberazioni, per quel che avvertimmo, o sono proprii della provincia e riguardano i suoi bisogni industriali, agricoli, sanitarii; o sono di un' indole più generale e comuni allo Stato ed ai municipii, concernendo la beneficenza, il culto, l' istruzione e simili. Sì agli uni e sì agli altri la provincia intende con le sue forze proprie o in concorso di altri enti morali, e in quella misura determinata nel suo bilancio. L' autonomia provinciale adunque è costituita da una triplice classe di deliberazioni: per oggetti d'utilità provinciale, per oggetti di utilità sociale, e per oggetti di finanza provinciale.

Conseguentemente le deliberazioni del Consiglio si possono classificare secondo questo triplice ordine di materie.

Infatti le strade provinciali, i lavori intorno ai fiumi e torrenti

posti a carico della provincia, le discipline intorno al taglio dei boschi, la conservazione dei monumenti ed archivii provinciali e degli edifizii di proprietà provinciale, la determinazione del tempo entro cui la caccia e la pesca possono essere esercitate, e in genere la creazione di stabilimenti pubblici o il concorso ad opere che possono giovare alla provincia, costituiscono la prima serie degli interessi su cui il Consiglio è chiamato a statuire.

L'istruzione secondaria e tecnica, quando il Governo o particolari istituzioni non vi provvedano, il mantenimento dei mentecatti poveri della provincia, le pensioni per gli allievi delle scuole normali e l'ispezione delle scuole elementari, il concorso o l'istituzione di stabilimenti di beneficenza pubblica, le opere per il culto diocesano e simili, appartengono alla seconda classe d'interessi di utilità generale.

La gestione economica della provincia abbraccia in fine la formazione del bilancio, lo storno delle categorie, l'esame dei conti di cassa, del conto amministrativo della Deputazione, i contratti di acquisto, le accettazioni di doni e lasciti, la creazione dei prestiti, lo stabilimento di pedaggi sui ponti e strade provinciali, le azioni da intentare o sostenere in giudizio, e tutti quegli atti di amministrazione che bisognano e quelle spese che servono a regolare o conservare i dritti della provincia, fra cui la nomina e revoca degl'impiegati addetti agli uffizii e stabilimenti provinciali. Quando il patrimonio della provincia e le sue rendite ordinarie non bastano, il Consiglio può votare sovrimposte di centesimi addizionali alle imposte dirette o procurarsi altre rendite consentite dalle leggi.

Perchè gli obblighi della provincia non fossero trascurati, e ad alcune materie principali della sua amministrazione si provvedesse, la legge ha distinto le spese in obbligatorie e facoltative. L'articolo 174 enumera le varie spese di obbligo, le quali in fondo abbracciano quasi che tutti gli obbietti dell'amministrazione provinciale, oltre l'accasermamento dei R. Carabinieri, gli uffizi di prefettura e sottoprefettura, alloggio e mobilia di prefetti o sottoprefetti, costruzioni di porti e fari, ed altri carichi che leggi speciali hanno stanziato o possono stanziare.

Oltre di queste materie su cui il Consiglio è chiamato a deliberare in propria gestione, esso è invitato pure a dare il suo voto sopra altri oggetti di pubblica amministrazione, come a dire sui cambiamenti di circoscrizione territoriale e designazione dei capiluoghi, sulle modificazioni da introdursi nella classificazione delle strade nazionali discorrenti nella provincia, sulla direzione delle nuove strade consortili e sullo stabilimento dei consorzii, sull' istituzione, soppressione o cangiamenti d' epoca delle fiere e mercati, ed altro su che o la legge o il prefetto dispone che il Consiglio dia voto.

Ecco come funziona il Consiglio ed esercita la sua autonomia amministrativa. Esso vigila anche per mezzo de' suoi delegati su tutti gl' istituti della provincia e dei suoi circondarii, concorre coi comuni e consorzii al benessere della provincia, e sopperisce ai bisogni che per avventura si manifestano.

III. *Ingerenza governativa nell' amministrazione provinciale.* — Ma questa autonomia non è sconfinata, perchè la provincia, come corpo morale formante parte del gran corpo dello Stato, dee accordare la propria vita e le proprie funzioni con la esistenza e gl' interessi di quello. Già vedemmo come le leggi le impongono per obbligo delle spese: ora vedremo come le sue deliberazioni sieno sottoposte ad una superiore ispezione, o approvazione, prima di essere esecutive.

L' autorità governativa esercita un doppio ufficio di tutela pubblica verso le deliberazioni del Consiglio provinciale. Il primo è in generale di vegliare alla esecuzione della legge, quando per avventura fosse stata violata dai Consigli; l' altro è di concorrere col proprio voto, di approvare, modificare o rigettare alcune più gravi deliberazioni, per ragioni di più alta utilità dello Stato o nell' interesse della stessa provincia.

I processi verbali delle deliberazioni, trasmessi fra otto giorni dalla loro data al prefetto, sono da costui esaminati quanto alla regolarità della forma, e quanto alla competenza del Consiglio e la conformità alle leggi.

Se il prefetto non le annulla fra 20 giorni dopo ricevuti, e ove si tratti di bilanci fra due mesi, le deliberazioni divengono esecu-

tive. Se il prefetto stima di annullarle entro i termini, dee farlo, sentito il Consiglio di prefettura e per uno di quei motivi. Contro queste decisioni è aperto al Consiglio il ricorso al ministro dell'interno, che vi provvede, udito il Consiglio di Stato.

Quanto all' approvazione superiore di alcune deliberazioni, la legge sottopone all' approvazione del prefetto l' alienazione d' immobili, di titoli del debito pubblico, di semplici titoli di credito o di azioni industriali; la costituzione di servitù e la contrattazione di prestiti; l' acquisto di azioni industriali e gl'impieghi di danaro quando non sieno compra di stabili, mutui con ipoteche o verso la Cassa dei depositi e prestiti, o acquisti di fondi pubblici e buoni del Tesoro; le locazioni oltre dodici anni; i cambiamenti nella classificazione delle strade o i progetti per apertura e ricostruzione di esse; l' istituzione di fiere e mercati; i regolamenti d' uso e di amministrazione del patrimonio o degl' istituti della provincia.

Sono da approvarsi dal Prefetto, previo parere del Consiglio di prefettura, le deliberazioni che vincolino il bilancio per più di cinque anni, e quelle relative alla erezione di stabilimenti pubblici a spese della provincia.

I regolamenti di dazii, d'igiene, edilità e polizia locale sono trasmessi al Ministero competente, che udito il Consiglio di Stato, li approva o annulla in tutto od in parte. Parimente le deliberazioni che modificano l' andamento o le condizioni generali tecniche ed economiche delle strade che interessano diverse provincie, come pure quelle che recano variazione al corso delle acque pubbliche, debbono essere approvate dal Ministero dei lavori pubblici, previo parere del Consiglio Superiore.

Da ultimo, quando il Consiglio offrisse al Governo gravi motivi, come dissidii, impossibilità di riunirsi, turbolenze continue e simili sconci, un decreto reale può scioglierlo: e in questo caso il prefetto, sentito il Consiglio di prefettura, esercita le attribuzioni affidate alla deputazione provinciale per l'amministrazione ordinaria della provincia e per la tutela dei comuni e delle opere pie, fino a che una novella elezione, fra tre mesi, non ricomponga il Consiglio e la deputazione.

CAPO VI.

DELLA DEPUTAZIONE PROVINCIALE.

Il Consiglio provinciale non ha che brevi sessioni nell'anno. Sia che si riunisca in seduta ordinaria, ovvero in straordinaria, è della natura di una numerosa adunanza di non potere occuparsi se non di gravi e determinati affari, in cui la discussione e la deliberazione vuol essere larga e ponderata. Terminata l'opera del Consiglio, è necessario che le deliberazioni prese si eseguano, e che si attenda a quell' ordinaria amministrazione, a quella direzione costante degl' interessi economici di un corpo morale sì importante qual' è la provincia. A quest' ufficio secondario vedemmo che si provvede con due sistemi diversi. Il francese commette al prefetto, al consiglio di prefettura ed agl' impiegati provinciali, cioè ad organi governativi, l' attiva amministrazione della provincia. Il prefetto com' è il solo organo politico nel dipartimento così è il solo amministratore ordinario di esso. Il sistema belgico, informato alla legge fondamentale del 1815, ha distinto recisamente il potere esecutivo dalla gestione economica e dall'amministrazione locale. L'istituto che mantiene questa distinzione è la deputazione permanente. E veramente il nome, che in quel paese ha assunto questo più ristretto collegio amministrante della provincia, è assai acconcio a dinotare la differenza del sistema. Dove in Francia il Consiglio delibera e poi cede il luogo all' opera governativa, nel Belgio quel Consiglio si viene come a perpetuare, restringendosi in pochi deputati scelti nel suo seno, che soprintendono all' ordinaria e permanente amministrazione provinciale. I membri di questa deputazione, scelti in ciascuno dei circondarii giudiziarii tra i consiglieri ivi eletti o domiciliati, e rimunerati di una indennità per l'assidua opera che son tenuti a prestare, sono i rappresentanti del Consiglio provinciale, i veri amministratori attivi della provincia, ed esercitano col governatore quasi tutte le attribuzioni del prefetto e dei consigli di prefettura francesi, oltre alcune funzioni determinate dalle leggi.

Salvo l' obbligo di scegliere la deputazione secondo i circondarii, la gratuità della carica, e qualche attribuzione secondaria diversa, giusta le varie attribuzioni, l'ordinamento italiano ha preso in prestanza dal Belgio questa istituzione della deputazione provinciale.

Essa si compone di dieci, otto o sei membri, e di quattro o due supplenti, secondo la popolazione della provincia. Scelta nel seno del Consiglio, a maggioranza assoluta di voti, essa è preseduta dal Prefetto che la convoca, e prende parte alla votazione, sia in persona, sia, in caso d' impedimento, per mezzo di un consigliere di prefettura.

Alcune incompatibilità escludono dal far parte della deputazione. La piccolezza di questo consesso, e la relativa importanza del voto, fan necessarie queste precauzioni della legge. Però non sono eleggibili gli stipendiati dello Stato, delle provincie, dei comuni e degl' istituti di carità, beneficenza e culto della provincia, perchè la presunzione d' indipendenza del voto sia mantenuta. La contrarietà d' interessi ne esclude altresì gli appaltatori di spese che si eseguono per conto della provincia, comuni o istituti pii, o chi vi abbia anche indirettamente interesse.

Ad evitare le influenze personali sono esclusi i fratelli, gli ascendenti e discendenti, il suocero ed il genero, finchè dura la causa di affinità. In fine chiunque ha interesse o avuto ingerenza in un affare sottoposto alla deputazione, non può votare nè intervenire alla seduta in cui si tratta quell' affare. E quindi un sindaco, un consigliere comunale, un amministratore di luogo pio non può prendere parte, se è membro altresì della deputazione, in quei negozii che riguardano il comune o l' istituto a cui appartiene.

La deputazione vota validamente con l'intervento della maggioranza dei suoi membri. Si rinnova per metà ogni anno, perchè la tradizione degli affari non si rompa; ma i membri uscenti sono rieleggibili. Se si verifica una delle incompatibilità suddette, si cessa dal far parte della deputazione. Se, senza congedo, un membro non interviene per un mese alle sedute, è dichiarato demissionario.

Le attribuzioni della deputazione provinciale hanno una doppia

natura: di amministrazione attiva e ordinaria della provincia, di tutela verso i comuni, consorzii e opere pie provinciali. Per quelle della prima specie la deputazione non è che la rappresentanza permanente del Consiglio, ed esercita come una funzione delegata, di cui dee render conto al delegante, ch' è il Consiglio; per le altre, la sua funzione tutelatrice le viene direttamente dalla legge, e forma una sua facoltà propria e rilevante, in cui il Consiglio non ha veruna ingerenza.

Come ordinaria amministratrice le sue funzioni sono varie. Rappresenta il Consiglio nell' intervallo delle sedute; prepara i lavori da sottoporsi al Consiglio, le proposte novelle su cui è chiamato a deliberare, e massime il bilancio della provincia; esegue le deliberazioni già emesse e stipula i contratti, determinandone le condizioni sulle basi date dal Consiglio, sospende gl' impiegati degli ufficii provinciali, rendendone conto al Consiglio, e nomina o revoca i salariati e bassi impiegati della provincia; delibera sulle somme stanziate in bilancio per spese imprevedute, opera lo storno degli articoli da una stessa categoria, e fa tutti gli atti conservatorii di amministrazione.

Finalmente, in caso di urgenza, assumendo in sè le facoltà dell' intero Consiglio, fa gli atti e dà i voti riservati a quello solo, riferendone nella prima sessione ordinaria del medesimo.

Ogni anno, in una relazione generale, da sottoporsi al Governo e al Consiglio, dee somministrare tutte le notizie statistiche relative all' amministrazione della provincia, e come ogni amministratore, è tenuta a rendere ogni anno il suo conto, che vien esaminato dal Consiglio sulla relazione dei revisori da esso nominati.

Quanto alle attribuzioni tutelari verso i comuni e le opere pie, le quali sono della medesima importanza, sarà più opportuno il discorrerne allorchè diremo dell' amministrazione comunale. Cadrà allora in acconcio il disaminare se è conforme interamente alla natura di questo potere ispettivo e tutorio ch' ei venga affidato esclusivamente ad organi amministrativi locali.

Poichè il prefetto ha parte nella deputazione provinciale, vediamo quali attribuzioni gli conferisce la legge.

La deputazione può da lui essere interrogata su qualunque af-

fare, e dee dare il suo avviso. Come egli può giovarsi per gli affari politici del consiglio di prefettura, in molti casi può sentire il bisogno di un voto della deputazione. Benchè gli organi dell'amministrazione provinciale sieno il consiglio e la deputazione, nei giudizii in cui la provincia è interessata, è il prefetto che la rappresenta, ed è a lui che si rivolgono gli atti giudiziarii.

L'esecuzione dei regolamenti, e il procedimento per le contravvenzioni ai medesimi, gli appartengono altresì, come a propria autorità imperante.

Come capo dell'amministrazione attiva, egli sottoscrive gli atti nell'interesse della provincia, firma i mandati insieme con un membro della deputazione, assiste o delega un membro della deputazione per assistere agl'incanti, e veglia sugli uffizî ed impiegati provinciali.

Ciascun vede così che per ristretta che sia la sua autorità nella amministrazione della provincia, ei può concorrere efficacemente all'ordine, alla disciplina, all'economia e buon andamento di essa. Fra la prosperità locale e l'interesse politico dello Stato non che esservi contrarietà, dee regnare il migliore accordo, e il più franco e vicendevole aiuto. Sarebbe un funesto errore il credere, anche nel presente ordinamento amministrativo, che l'azione del Prefetto nell'amministrazione si è voluta impedire o distruggere dalla legge. Il sequestrarsi da essa, per attendere alle mere funzioni politiche, non può riuscire che rovinoso alle località ed anche allo Stato. Interpretare la distinzione che la legge ha voluto porre fra la gestione economica e locale e l'interesse generale dello Stato come un perenne antagonismo di organi e di funzioni, è un dare al legislatore la taccia di aver voluto l'assurdo e il disordine. Non si dimentichi mai che le opposizioni e le guarentigie costituite nei varî corpi e autorità dello Stato, deono risultare in armonia e concorso di tutti al fine comune della vita sociale. Le teoriche dei contrappesi e delle resistenze, che hanno viziato il concetto del dritto politico costituzionale in genere, non sono meno nocive nella pubblica amministrazione; perchè intendono a stabilire l'antagonismo delle forze, senza darsi pensiero degli effetti, e della neces-

sità che ha ogni cosa di uscire dal contrasto per ricomporsi naturalmente in armonia.

Noi qui termineremo l'esposizione dell'ordinamento provinciale vigente, riserbandoci di toccare alcune altre disposizioni della legge, allorchè parleremo dell'amministrazione comunale, alle quali sono comuni.

Nè c'interterremo a farne la critica minuta; parendoci che i principî fermati innanzi, quando in genere toccammo della provincia e dell'amministrazione locale, possono ben guidare a scoprire i difetti sostanziali di un sistema, che del resto è comune a molti Stati civili. I quali vizî si riducono principalmente a due: mancanza cioè di veraci e proprie rappresentanze d'interessi, che a buon dritto si possono chiamar provinciali, e quindi non vero organamento di autorità provinciali; e in secondo luogo, conflitto costituito fra le autorità locali e le politiche, e assoggettamento, secondo i sistemi, delle une alle altre, con grave scapito dell'accordo interno che dee sussistere fra la politica e l'amministrazione, fra i bisogni generali dello Stato e gl'interessi particolari delle località.

La riforma dell'ordinamento provinciale dee principalmente consistere nel sistema elettorale da una parte, e nelle guarentigie da ottenere quanto alla nomina dei prefetti e quanto alle loro responsabilità.

CAPO VII.

DEI CIRCONDARII E DEI SOTTOPREFETTI.

I Prefetti in Francia si riannodavano, come avvertimmo, all'antica istituzione degl'*intendenti* nelle varie generalità, ai quali il Richelieu diede un carattere permanente e funzioni molliplici.

Ora, questi intendenti stabilirono in alcune parti del territorio dei *subdelegati*, come si chiamarono, privati loro vicarî senza nomina o conferma regia, a cui essi confidavano qualche loro attribuzione.

Luigi XIV pensò di giovarsi di quei subdelegati per l'amministrazione e più per le finanze.

In parecchie sedi di elezioni, vescovadi e baliaggi eresse in *ufficio* dei subdelegati d'intendenti. Erigere in ufficio a quel tempo significava vendere una carica a prezzo determinato, salvo al privato acquirente di trasmetterla o rivenderla. Un editto determinò le poche attribuzioni concedute a siffatti agenti.

Nel 1715 la venalità di quelle cariche, e la carica stessa fu abolita, e di nuovo gl' intendenti si crearono da sè dei commissari o supplenti nelle principali città della provincia.

La rivoluzione del 1789, con la novella circoscrizione territoriale e il nuovo ordinamento amministrativo, soppresse intendenti e subdelegati, creando invece le amministrazioni dipartimentali e di distretto.

Con la legge del 28 piovoso anno VIII, alle sezioni esecutive o direttori essendosi sostituiti gli agenti singoli nel dipartimento e nel distretto o *arrondissement*, si ebbero i prefetti e i sottoprefetti.

L' *arrondissement* in Francia ha un consiglio ed un organo del governo nel sottoprefetto. Ma sì il consiglio come questo agente del potere hanno funzioni molto ristrette. L' *arrondissement* non essendo persona civile e mancando però di proprio patrimonio e di autonomia amministrativa, quel consiglio si riduce ad emettere dei voti e delle proposte pel buon andamento della località, e il sottoprefetto è un organo di trasmissione degli ordini del prefetto da un lato e di queste proposte dall' altro.

Nel Belgio fra la provincia e il comune sono pure costituiti dei subcentri di governo, chiamati *arrondissements*. Ma non vi ha consigli distrettuali, e il commissario del distretto è la sola autorità, che sotto gli ordini del governatore rappresenta il Governo per eseguire le leggi e gli ordini superiori e vigilare sulla pubblica amministrazione.

Quando nel 1859 ebbe luogo l' unione della Lombardia al Piemonte, l'antica circoscrizione territoriale piemontese patì una trasformazione. Le divisioni e le provincie, che prima avevano delle rappresentanze speciali, diedero luogo a nuove provincie, in cui gran parte delle antiche divisioni divennero circondari, senza rappresentanze proprie.

Con le nuove annessioni, ritenutisi gli antichi distretti anche sotto il nome di circondarî, la circoscrizione risultò di provincie, circondarî, mandamenti e comuni, non conservandosi l'autonomia e le rappresentanze che per questi ultimi e le prime.

Da tutto ciò si può vedere che in Francia, nel Belgio e in Italia, prima e dopo i nuovi ordini, si stabiliscono fra i comuni e le provincie delle sottodivisioni e dei subcentri, mercè un moto storico e spontaneo che non può essere il prodotto del solo arbitrio legislativo.

Qual' è dunque la necessità o l' importanza di questa intermedia circoscrizione ? quali organi la rappresentano e con quali funzioni ?

L' unità politica e governativa, rappresentata da un governo ed amministrazione centrale, richiede che la sua azione si diffonda in modo efficace ed eguale in tutte le parti del territorio. L'occhio e la mano del potere supremo dello Stato dee all' occorrenza potersi rapidamente girare ad ogni punto dello Stato, prevenirvi il disordine, curarvi l' osservanza della legge, accorrere ai bisogni particolari de' cittadini.

La provincia è, dove più dove meno, ma sempre, una troppo vasta circoscrizione di territorio; e il capoluogo provinciale ha intorno a sè un raggio troppo esteso perchè l' azione e la vigilanza si possa fruttuosamente esplicare. L'opera di un prefetto, già per sè così grave e difficile, toccherebbe l'impossibile, se tutti i punti della provincia, per tutti i bisogni, per tutti gli affari e per tutti gli atti che richiedono la sua vigilanza, dovessero direttamente essere da lui vegliati o indirizzati. Una provincia contenendo in media da due a trecento comuni, e taluna, come per esempio quella di Como, più di cinquecento, è necessario che fra un centro sì vasto e tanti altri sparsi nella periferia vi sieno degli organi intermedî; nelle cui mani raggruppandosi parecchie località, si renda spedita, agevole, eguale la vigilanza e la direzione di esse.

Oltre a questo vantaggio di unità ed efficacia d'azione governativa, l' esistenza di questi subcentri locali può conferire alla migliore amministrazione, la quale guadagna sempre a localizzarsi. I bisogni e gl' interessi dei cittadini non si conoscono mai bene

nè si valutano e soddisfano mai pienamente di lontano. Ora accade che il corso di un fiume, il clima, l'esistenza di una montagna o di una palude fa variare le condizioni agricole e industriali di una parte della popolazione da un' altra della stessa provincia. Tener conto degnamente di queste differenze topografiche è il dovere degli amministratori; e per conoscerle pienamente fa mestieri vivere nel luogo, studiarne le condizioni, sentire gli avvisi e discutere gli interessi di quegli abitanti.

Adunque il doppio bisogno di moltiplicare gli organi del governo, subordinandoli al prefetto, per agevolar la direzione e la vigilanza del territorio provinciale, e insieme di pervenire ad una conoscenza costante ed efficace delle particolari condizioni economiche e sociali delle popolazioni, spiega a bastanza l'introdursi storicamente e spontaneamente del circondario tra le circoscrizioni amministrative, e giustifica l' esistenza di questi organi intermedî nel presente ordinamento locale.

Tuttavia non possiamo pretermettere che il pensiero di abolire questi subcentri ha trovato e trova dei fautori. La mancanza di autonomia, di rappresentanza e di patrimonio peculiare nel circondario, fa parere al tutto artificiale e superflua questa ruota della pubblica amministrazione. Riesce per avventura più semplice, più logico, più conforme alla natura delle cose il lasciare in piedi soltanto quelle personalità civili veraci che sono la provincia e il comune.

La scelta, non sempre felice, de' sottoprefetti e l'aggravio delle finanze ha altresì non poco dovuto contribuire a screditare l' istituzione. Ma se si considera che non deono ricadere sulle cose e sugl' istituti gli errori delle persone, e non vi ha buona ragione a recidere un organo se non quando ei sia chiarito al tutto inutile o dannoso all' economia generale dello Stato; forse il pensiero di abolire questi subcentri, almeno nelle presenti condizioni amministrative, si andrà dileguando. Per fermo, oltre alle ragioni dette sopra in pro della istituzione, non è a credere che la libertà e gli interessi delle popolazioni verrebbero a profittare della soppressione. Tolta la vigilanza immediata sopra tanti comuni, gli abusi possibili di un sottoprefetto non farebbero che moltiplicarsi per

tanti sindaci, o proprietarî, che diverrebbero agevolmente più modesti, più assidui e sicuri tirannelli. La difficoltà di reclamare, cresciuta di quanto è la distanza del capoluogo di una provincia, porrebbe assai più che oggi i cittadini a discrezione dei vicini potenti; e certo, anche là dove il prefetto potesse accorrere, arriverebbe la sua azione più lenta, più flacca, e meno conscia delle condizioni locali, movendo da un centro lontano.

Ristretta dunque la questione piuttosto agli uomini che alla istituzione, noi siamo i primi a condannare la cattiva scelta di un sottoprefetto, i soprusi che posson commettere, e soprattutto la mancanza di guarentigie contro i loro falli. Al che nessuno negherà che si possa e si deva provvedere per altre vie che non è la soppressione dell' ufficio, mantenuto negli Stati più liberi e civili.

Se il circondario può restare in piede ed accordarsi con un buon ordinamento amministrativo, è sempre vero che la sua importanza è assai subordinata, e il suo carattere ben diverso da quello della provincia e del comune. Non avendo una propria fisonomia, i suoi bisogni ed interessi si fondono e sono assorbiti e governati dalla provincia; e la mancanza di una personalità e di un patrimonio a parte rende inutili quegli organi di amministrazione che sono necessarî nelle provincie e nei municipî.

Il circondario è come a dire una tappa per il governo e per l'amministrazione. Prima di giungere ai moltiplici punti del territorio formati dai comuni, l' azione governativa, per non rompersi e disperdersi in più centinaia di direzioni, si raccoglie in pochi centri intermedî e di là si trasmette più compatta ed uniforme in tutte le parti dello Stato.

Laonde se nella provincia ed anche nel comune vediamo una ricchezza di organi, quali con autorità governativa e propria, quali deputati a deliberare sull'azienda e sui bisogni pubblici, quali amministratori attivi; nel circondario un solo organo del potere centrale, a poteri assai ristretti, presiede insieme all'esecuzione delle leggi e alla prosperità amministrativa. Conferire a quest' organo intermedio funzioni maggiori, sarebbe stato un intrigare il governo, un rompere l' azione centrale senza pro e crear delle difficoltà politiche ed amministrative.

Il sottoprefetto è il capo, adunque, del circondario; ma dipende in tutto dal prefetto della provincia, nelle cui mani presta il giuramento.

La nomina dei sottoprefetti, in quanto sono piuttosto braccia del governo che organi dell' amministrazione locale, appartiene al Re e al ministro dell' interno.

Nessuna condizione di età, di capacità, di servizii anteriori prestati, è richiesta legalmente per queste cariche. Si tiene che, avendo essi un ufficio governativo e politico, liberissima dovesse restarne la scelta nel potere centrale. Tuttavia, se anche per i prefetti questo arbitrio sconfinato non è da lodare, la molto minore importanza politica dei sottoprefetti, la facilità di vigilarli, di dirigerli e rinnovarli al bisogno, dovrebbe far introdurre una certa regola salutare nella loro scelta. Per ristrette che sieno le attribuzioni di questi agenti, essi han pure mestieri di probità, di energia, indipendenza e capacità amministrativa per ben rispondere al loro ufficio, e far prosperare la zona di territorio loro affidata. Una ordinata scelta di sottoprefetti dileguerebbe i dubbi contro l' istituzione, e sarebbe un numeroso ed utile semenzaio di buoni governatori di provincie. E tanto più ci facciamo ad insistere su questo punto, che un rapporto ministeriale pubblicato in Francia il 13 novembre 1835, trovò giusto che certe generali condizioni di capacità e di prudenza fossero imposte al Ministero nell' elezione di questi amministratori. Gli uditori al Consiglio di Stato, dice quel rapporto, i consiglieri di prefettura, i sindaci dei comuni, dopo buona pruova, come quelli che già hanno pratica dell'amministrazione, dovrebbero somministrare i sottoprefetti.

Circa le loro attribuzioni, dove i prefetti, come osservammo, hanno una gran varietà di funzioni ed un'autorità propria; i sottoprefetti, naturalmente subordinati all' autorità di quelli, riduconsi a ricevere gli ordini e le istruzioni del prefetto e curarne l' adempimento presso le amministrazioni dipendenti e gli amministrati.

Principalmente, dunque, il sottoprefetto è un organo di trasmissione sia degli ordini del prefetto, sia dei reclami delle persone private o pubbliche sottostanti. In genere il sottoprefetto, nella

sua attiva corrispondenza col prefetto, domanda schiarimenti, espone i bisogni o le lagnanze degli amministrati,fa delle osservazioni e dà il suo parere sugli affari, ma manca di vera e propria autorità, ed anche quando ordina e fa atti di autorità, le sue prescrizioni sono moralmente dettate e concertate col prefetto.

Tuttavia vi ha dei casi in cui il sottoprefetto interviene e risolve di proprio impulso e con propria autorità. Questi casi si riducono agli urgentissimi e si regolano dalla gravità dei fatti. La sicurezza pubblica impone alcune volte immediati provvedimenti, e la legge non ha voluto sfornire un organo governativo dei mezzi di accorrere da sè solo al bisogno. Il sottoprefetto comanda alla forza pubblica, e prende all'occorrenza quelle provvisioni che stima opportune, salvo il dover tornare subito sotto la direzione del Prefetto e informarlo della gravità dei fatti e degli ordini dati.

Una terza forma dell'azione dei sottoprefetti è di vigilare sulle amministrazioni inferiori ed in ispecie sui comuni.

Infatti le deliberazioni dei Consigli e delle Giunte comunali, nonchè i ruoli delle entrate comunali, debbono trasmettersi al sottoprefetto o al prefetto rispettivamente. Il sottoprefetto esamina la legalità degli atti, e appone o no il suo *visto*. Nel caso d' irregolarità esso può sospendere l'esecuzione dell'atto, salvo al prefetto in consiglio di prefettura di deliberare sul suo annullamento.

Dee ancora il sottoprefetto verificare la regolarità dei servizii comunali e in caso di omissione di qualche servizio richiesto dalle leggi, può inviare a spese dei comuni un commissario per ispedire gli affari in ritardo. In fine parecchie leggi particolari affidano ai sottoprefetti speciali incarichi, sia per la leva, sia per la guardia nazionale, la pubblica istruzione, la sanità pubblica ecc.

L' articolo 7 della legge amministrativa compendia le funzioni del sottoprefetto. « In ogni circondario, essa dice, vi è un sotto« prefetto, che compie sotto la direzione del Prefetto le incom« benze che gli sono commesse dalle leggi, eseguisce gli ordini « del Prefetto, e provvede nei casi di urgenza, riferendone imme« diatamente al medesimo ». L' articolo seguente assicura anche a lui quella garentia posta pei prefetti, di non rispondere dei suoi atti che all' autorità superiore amministrativa.

È ora il luogo di toccare brevemente di un' altra circoscrizione territoriale stabilita dalla legge, che è il *mandamento*.

Il mandamento è una circoscrizione minore del circondario, contenente uno o più comuni d' ordinario, ma talvolta ristretta ad una sezione di comune. Quasi non si può dire una circoscrizione amministrativa; perchè non solo non ha persona civile, nè beni o gestione propria, o rappresentanti, ma non ha neanche un capo gerarchico amministrativo, come lo ha il circondario nel sottoprefetto.

Il carattere della divisione mandamentale è piuttosto giudiziario ed elettorale. È solo, dunque, da quest'ultimo lato che il mandamento si lega all'amministrazione, e noi potremmo contentarci di questi cenni, se alcune proposte fatte in Francia, relative ai mandamenti, non ci paressero degne di considerazione.

Con la prima organizzazione amministrativa compiutasi in Francia nella rivoluzione del secolo passato, nacque la circoscrizione territoriale del *Cantone*, rispondente al nostro mandamento. Anche quivi il cantone non rappresentò che un piccolo centro di giustizia di pace, di elezioni e di organizzazione della guardia nazionale.

Ma non si tardò ad osservare che tutte le piccole e antiche parrocchie, elevate a comuni autonomi, avevano sminuzzato il territorio in tante individualità, a cui, per la lorò piccolezza e difetto di mezzi e di coltura, riusciva intollerabile l'autonomia, con le varie spese e cure che seco mena.

Per ovviare a questo danno, alcune leggi posteriori presero a raggruppare i piccoli comuni convicini in tanti centri, e creare un' amministrazione cantonale, la quale veniva a sgravare le popolazioni povere di campagna di molte spese necessarie al comune indipendente, ma insieme distruggeva la personalità di quei comuni e vi sostituiva un ente fittizio di pura creazione amministrativa.

Dopo le varie pruove fatte di poi, e soprattutto dopo che il sistema consolare e imperiale ebbe agguagliato in un' atonia quasi compiuta i comuni di ogni sorta, i grandi come i piccoli, si pensò di nuovo al cantone, e nel 1848 si commise al Consiglio di Stato

di preparare e discutere una legge per creare dei consigli cantonali, affine di dare una propria fisonomia amministrativa e proprî organi agl'interessi cantonali. Ma il secondo Impero fece abortire questo disegno.

Abbiam detto interessi cantonali, perchè in verità vi sono degli interessi comuni a un gruppo di municipî vicini, che mal potendo soddisfare a parecchi bisogni locali da sè soli, si vantaggerebbero di un'azione collettiva. Il circondario non è, come vedemmo, un centro naturale, ma una fermata artificiale della pubblica amministrazione. I molti comuni contenuti nel circondario hanno troppa differenza e sono a troppa distanza da trovare nel centro circondariale il vero fuoco dei loro interessi. Per contrario il mandamento, quando la circoscrizione fosse prudentemente e naturalmente stabilita, raccoglierebbe intorno a sè quelle minori società, che non potendo pienamente bastare ai molti carichi imposti ai comuni dalle leggi, si stringerebbero in un utile consorzio per provvedervi a forze riunite.

Certamente, la condizione inegualissima dei comuni, retti con una medesima legge e sottoposti ai medesimi carichi, rende la loro autonomia piuttosto un danno che un beneficio. Epperò la instituzione di permanenti consorzî, non ristretti alle sole opere pubbliche, come oggi possono esservi, è un pensiero da non trascurare. Se non che questa questione si lega strettamente all'altra della presente organizzazione dei comuni, e piuttosto che essere il solo efficace rimedio, avrebbe a servire di complemento ad un più libero ed organico ordinamento comunale. Sperare che in un centro, anch'esso artificiale, come il cantone, sorga quella vita e quella libertà che per tante cagioni è venuta a spegnersi nel vero e naturale centro organico, qual'è il comune, è un attendersi troppo dal meccanismo amministrativo.

È appunto del Comune, della sua natura, delle sue forme organiche che conviene occuparsi accuratamente per risolvere molti altri problemi di amministrazione e di politica, e noi entreremo ora appunto a trattare dell' amministrazione comunale.

CAPO VIII.

DEL COMUNE.

La parte più importante e più intricata insieme di tutta la pubblica amministrazione è quella che riguarda il Comune.

Primo nucleo degli Stati, e vivente di una propria vita anche prima che un vero Stato sorgesse, esso è stato generalmente dipoi assorbito o stremato di vita dallo Stato. Quando si è pensato a ridonargli il vigore e una libera esistenza, si è corso fino a non tener più conto dello Stato; e, per contrario, quando si è guardato allo Stato, le scuole più liberali non han mancato di giustificare l'annullamento della vita comunale, e si è gridato contro all' amore del campanile. Nulladimeno la libertà politica generale non si può avere senza un libero ed organico ordinamento dei comuni; e il dritto amministrativo, mai tanto come in questo argomento, ha mestieri di accordarsi coi principî del dritto pubblico e investigare le forme della vita municipale, seguendo il corso naturale delle società politiche. Quanto è agevole il parlare dell'autonomia dei comuni, delle relazioni fra la libertà comunale e la politica, tanto è ancora incerto il modo da tenere per farle vivere insieme, ed è difficile il segnare i veri confini di quell'autonomia, ricavandoli dalla propria essenza della vita comunale.

Noi non vogliamo presumere di sciogliere il nodo in modo diffinitivo, ma non possiamo lasciar di parlarne, dovendo trattare dei principî che governano l' ordine amministrativo.

E poichè molte false dottrine e parecchie incertezze provengono dall'aver voluto sempre risolvere la questione per mezzo di astratti concetti dello Stato, della libertà, dell' amministrazione locale, non tenendo conto del corso storico in cui un istituto si è venuto trasformando ; mette bene di accennare a queste storiche mutazioni, e vedere se sotto le forme varie ci sarà dato di scoprire una essenza unica, e se dalle ultime condizioni fatte ai comuni, sotto l' influenza di certi principî, si può sperare un reale ordinamento di essi conforme alla storia ed ai bisogni del presente.

Per l' antichità lo Stato e la Città venivano a fondersi insieme. Le stesse parole designavano le due cose; le stesse autorità dirigevano la vita politica e la vita locale. La città di Atene era lo Stato di Atene; l'*urbs Romae*, lo Stato di Roma e la dominatrice del mondo. Partecipare al dritto della città, massime in Roma, era un partecipare ai dritti politici che ne derivavano, e ognun sa con quanta gelosia questi dritti nei primi tempi erano custoditi.

La città o il municipio non si distingue dallo Stato che con l'Impero romano. È allora che un dritto municipale nasce accanto al dritto politico, e che la città, considerata come *corpus*, *universitas* e propria persona giuridica, si contrappone allo Stato. Ma andrebbe assai lontano dal vero chi, sedotto da questi nomi e da queste distinzioni, credesse che allora si esplicasse meglio l'autonomia e la libertà municipale, e che il comune entrasse organicamente nella composizione politica di tutto lo Stato. Il fatto è che lo Stato si concentrava nell'Imperatore e nei suoi ufficiali; e l'autonomia lasciata alle città avea piuttosto un carattere di dritto privato che pubblico, e non significava se non la facoltà di amministrare un patrimonio, e stare in giudizio per conservarlo. Nessuno ignora a qual grado di soggezione e di miseria cadessero i municipî romani durante l' Impero, e come i nomi pomposi di *Senati* e di *Curie*, accattati dalla Città sovrana e imperiale, facessero più risaltare l'abbiezione e la dipendenza di quei *decurioni* e senatori municipali taglieggiati a beneplacito del potere centrale.

Quando le tribù germaniche trasformarono in quasi tutta Europa la decrepita società romana, nuovi e rilevanti fatti hanno luogo, riguardo al regime comunale. I Germani antichi, come Tacito stesso ci ha lasciato scritto, non avevano città, anzi vedevano di mal occhio gli abitanti delle colonie e città romane. La loro organizzazione per centurie e decurie, quando presero ferma sede nei territorî conquistati, generò un' altra sorta di centri, i quali furono piuttosto membri di un organismo superiore che politiche esistenze e persone giuridiche, quali erano le città. Questi centri moltiplici sparsi pel territorio e conformi al novello assetto della proprietà fondiaria, furono i borghi, le ville o i *comuni rurali*. Delle comunanze fondate sulla vita agricola si vennero a formare;

e spesso delle selve, dei prati incolti servirono in comune alla sussistenza di questa nuova famiglia.

In seguito, allorchè il sistema si esplicò e diffuse da per tutto, la più parte di queste ville, o borghi, o comuni agricoli caddero sotto il dominio del signore della terra, serbando dove più dove meno una certa indipendenza e dei dritti sul patrimonio comune. Se non che mai queste comunioni di agricoltori non giunsero a costituire una persona civile, come le antiche città; e se non furono servi, non scamparono ad una certa condizione di vassallaggio che andò peggiorando di mano in mano per le usurpazioni e prepotenze baronali.

Dall'altro lato, e ben diverse da queste nuove formazioni sociali, si mostrano le *città*. Le tradizioni romane, non cessate del tutto, avevano conservato una giuridica persona alle antiche corporazioni cittadine. Divenute sedi di vescovi ed abati, un nuovo seme di vita si venne esplicando in questi centri antichi. Caduta la schiavitù, una gran parte delle popolazioni cittadine dovè conservare la libertà e indipendenza col lavoro, e nacquero le arti e mestieri, che secondo lo spirito dei tempi, si strinsero in corporazioni, si giurarono mutua assistenza, conquistarono ed ottennero privilegi e dritti per vivere e prosperare. Questo nuovo rigoglio di vita non mancò di generare una trasformazione sociale, la cui storia si può dire la storia dei nuovi tempi, cioè l'innalzamento del terzo stato. Nessuno ignora che fu generale e ineluttabile verso l' undecimo e il duodecimo secolo il risorgimento delle città e dei Comuni.

Le aspirazioni di essi non si restringevano ad ottenere una entità giuridica, come l' antica città romana: essi vollero essere il nucleo politico della società moderna, massime in Italia, dove la dominazione barbarica era stata men forte, e le tradizioni gloriose dell'antichità eran più vivaci e native. Quei Comuni divennero delle Repubbliche indipendenti, ossia degli Stati nuovi. Essi non pure ebbero un patrimonio ed una libera gestione di esso; ma magistrature proprie e amministrazione di giustizia, e milizie, e polizia; batterono moneta, e fecero leggi e levarono imposte. Il che non seguì solo in Italia, dove oltre a tutto ciò, mandavano amba-

sciatori, dichiaravano guerra, e stringevano alleanze, proprio come Stati sovrani; ma seguì in Francia, dove pure una monarchia e un sistema feudale avea messo più profonda radice.

Se non che queste nuove Città, le quali in piccolo rappresentarono lo Stato ed ebbero una vita politica, benchè a prima giunta pare che rifacessero l'antichità, avevano in fondo un altro carattere. La città antica, Atene o Roma che sia, era lo Stato, voleva essere lo Stato, e nel diffondersi e conquistare s'imponeva ai popoli vinti, come città unica e dominatrice.

Lo Stato romano era l'*urbs Romae*, anche quando l'Impero si distese tanto da abbracciare il mondo conosciuto. La città antica era tutto o nulla, ma non mai organo ed elemento di una società superiore. Se Roma non abbatteva Cartagine, Cartagine avrebbe abbattuto Roma.

I Comuni del duodecimo secolo aspirano e giungono alla libertà, all'autonomia, al privilegio. Ottengano o rapiscano un impero politico, ne sono gelosissimi. Ma al di sopra di loro essi non ignorano che v'è qualcos'altro: non si sentono mai sciolti del tutto da una società più alta e comprensiva e da certe potestà che la rappresentano. In una parola il Comune non è nè può essere la nazione.

Amiens e Soissons, per esempio, non sono la Francia, e quel ch'è più, non pretendono di rappresentarla. Un' altra autorità, la monarchia, è deputata a guidare la vita della nazione, e i Comuni lo riconoscono.

Anche in Italia, dove la indipendenza è giunta al colmo e la somiglianza con l'antichità pare massima in quanto che ciascuna Città è Repubblica o corpo politico perfetto, la differenza v'è, e si trova nella lotta della Chiesa coll'Impero. L'unità imperiale e l'unità cristiana, l'autorità superiore dell'Impero o del Papa, subordinavano quei centri liberi e ricchi di vita ad una potestà diversa, li sforzavano a divenire membra ed elementi di assai più vasto organismo ed accennavano a un ordine sociale e politico ignoto agli antichi.

È noto abbastanza come la potestà regia, massime in Francia, si giovasse dei comuni e delle nuove forze sociali, che in essi si svol-

sero, per dilatare la sua azione e abbattere le potestà rivali. La formazione dei nuovi Stati, dipendente da questo incremento della monarchia, era l'idea a cui tutti piegaronsi, e che fece sì continua, sì ineluttabile e gloriosa l'opera dei principi. Ma ogni altro elemento sociale fu insieme costretto a fondere la sua vita in quella dello Stato, e la monarchia, che lo rappresentava più propriamente, restò sola padrona del campo. Le prerogative politiche dei comuni si concentrarono a mano a mano nei re. I privilegi più varii di amministrarsi e di possedere loro rimasero, ma la loro vita si sequestrò quasi dalla vita dello Stato; i loro voti e bisogni non avevano organi veri e proprii per manifestarsi, e un potere centrale rappresentò ed assorbì la società tutta quanta.

Con la rivoluzione del 1789, in Francia e poi altrove, due tendenze si manifestano nel regime municipale, le quali, in apparenze opposte, hanno tuttavia parecchi lati comuni, ed entrambe annullano l'essenza e la propria vita comunale. Queste due tendenze sono la democratica del suffragio universale, e l'imperialista della burocrazia. Lo spirito dei nuovi tempi aveva per sempre abolito i privilegi,e sciolte quelle giurande e corporazioni che un tempo avevano fatto la forza e lo splendore dei comuni e del terzo stato. Il terzo stato era salito a rappresentare la nazione; o, per dir meglio, nella politica costituzionale degli Stati, ciò che si mostrò come potere unico fu la massa nazionale, i cui organi erano le autorità del centro. Il voto di tutti, salvo qualche lieve condizione di censo, invisa ai democratici più logici, era la sorgente delle potestà nello Stato, a cui tutto il resto si piegava, come cosa sfornita di dritto.

Nell' assoluta eguaglianza degli uomini e delle istituzioni, ogni distinzione tra comune e comune venne a cessare; e se si riconobbero dei liberi municipî e loro si conferì il dritto di amministrarsi mercè proprii consigli e potestà elettive, pure sempre il dritto nazionale, la vera vita dello Stato si era concentrata nelle rappresentanze nazionali e nell' autorità unica e centrale. La libertà del Comune era sempre una concessione dell' autorità centrale politica, rappresentata dalle assemblee nazionali ; nessuna partecipazione organica ebbe il Comune alla vita generale e politica ; e poichè il

medesimo principio presedeva all' organismo del Comune e dello Stato, e le rappresentanze tutte esprimevano l'astratta volontà dei cittadini, è chiaro che la volontà di una piccola parte della nazione, qual'è un municipio, a non contare che il numero, non ha nessun interesse da far valere incontro alla volontà della gran maggioranza nazionale. La libertà comunale non fu di natura politica ma di natura sociale, cioè a dire che si abolirono nel seno delle città i privilegi delle classi e dritti signorili e quegli ostacoli alla libertà delle industrie e dei comuni che il medio evo manteneva, ma non si costituì la libertà dell' ente comunale dirimpetto allo Stato; e una legge generale e livellatrice cercò di abolire ogni naturale differenza e individualità dei comuni. I municipii furono delle mere *località*, governate da organi elettivi, ma il principio organico era sparito, essendo cessata ogni condizione particolare connessa alla località, e potendo ogni cittadino come tale concorrere all' amministazione del comune come a quella dello Stato.

Il regime consolare ed imperiale che succede e si contrappone in Francia all'ordinamento democratico, mentre è l'opposto di esso, procede in fondo dallo stesso principio e riesce all' effetto medesimo di annullare la vita comunale. Alle autorità elettive ed alla volontà popolare si surroga la burocrazia e la volontà centrale adunata nel governo imperiale. I consigli, i sindaci e gli agenti del Comune traggono origine dal governo e dai prefetti. Il Comune, che per l' innanzi avea veduto assorbire la sua vita e l' organismo proprio nella volontà generale, ora si vede involto e fuso nella volontà di un solo, o del governo. Nell'un caso e nell' altro la forma di vita propria e locale è sparita in una unità amorfa.

Prima come ora, un potere centrale non avea a considerare che il proprio volere, e poteva imporre alla vita locale l' impulso che più gli piaceva : o un' assemblea o un console e imperatore che dominasse, il Comune era sempre subordinato e privo di guarentigie organiche verso il potere centrale quale ch' ei fosse. La logica dei principii avea distrutto il Comune, tanto nel sistema democratico quanto nel burocratico e imperiale. Frazione di una massa nel primo, o frazione del governo e della macchina amministrativa nel secondo, fu sempre una particella indifferente verso

il tutto, che solo aveva ragione di essere, e si teneva per potestà legittima ed assoluta. Il Comune non guadagnava più a sparire nel seno del popolo, che a sparire nel volere di un Cesare.

L' errore di entrambi questi sistemi, a riguardo del Comune, si è di considerarlo come un centro artificiale ed inorganico, e come uno spediente di amministrazione. Poichè ai bisogni locali, si dice, non si può provvedere da lontano, è bene che delle rappresentanze e delle autorità sopra luogo ne abbiano il governo. Ma questo concetto dell' amministrazione comunale, che a prima giunta sembra che serbi una vita propria al Comune, in fondo l' annulla. Perocchè è evidente che quando il potere centrale credesse di poter curare e modificare la vita comunale, avrebbe il dritto di farlo da sè. Oltracciò qual è il limite vero dell' amministrazione locale a rispetto dello Stato? con quale criterio si segneranno i bisogni puramente comunali e le giurisdizioni locali? Sarà sempre la volontà del centro, rappresentata da un' assemblea o da un principe poco importa, quella che determinerà questi limiti e darà vita a quelle giurisdizioni? Il che vuol dire che la propria vita ed essenza del Comune dipenderà dall' arbitrio dello Stato, e quindi non sarà che un ente di pura creazione dello Stato, il quale solo è naturalmente, e solo ha ragione e potestà di essere e di imporre.

I due principî accennati, il popolare e l' imperialista, dopo essersi disputato aspramente il governo delle società moderne, han cercato di venire ad una transazione e fatto pruova di convivere insieme. Il suffragio universale, o un largo sistema elettorale comunale si è disposato alla immediata ingerenza governativa nella nomina dei capi dei Comuni, nel dritto di sospendere e sciogliere i municipî, e nella esclusione di ogni partecipazione alla vita politica dello Stato. Questo sistema di transazione, più sincretico che organico, è quello che domina quasi dappertutto negli Stati civili tranne l' Inghilterra e la Confederazione americana. In mancanza di un organico ordinamento, si sono accozzati i principii opposti con più o meno di preponderanza, secondo che i governi pendono più verso il suffragio popolare o verso il principato assoluto. Il più reciso contrasto convivente insieme si osserva in Francia, dove appunto l' impero del voto popolare si mesce al maggiore, ac-

centramento e alla maggiore ingerenza governativa. Onde non è da stupire che i due principii opposti, ridotti a stare insieme forzatamente, riescono a un cozzo continuo, per cui fatalmente piglia il predominio o il disordine o il dispotismo.

Riassumendo ora questi pochi cenni sulle forme patite dal regime comunale, possiam dire che se l' antica Città era lo Stato, e se il Comune del medio-evo era il nucleo organico e rudimentale di uno Stato più vasto o nazionale; il Comune moderno è ridotto, contro natura, a una località indifferente, la cui vita è assorbita nella volontà di un' assemblea o di un governo centrale. Tuttavia la sua natura di organo del nuovo Stato deve ottenere un'organica costituzione, e per vedere qual sia questa sua propria e naturale forma, è mestieri indagare qual sia la natura vera del Comune e quale la sua relazione organica con lo Stato. Solo dall' idea del Comune si può derivare la sua interna costituzione, i limiti delle sue funzioni e il grado di sua subordinazione allo Stato. Il Comune non è lo Stato, come per gli antichi, e non è una mera ruota amministrativa o una località indifferente, come si è ridotto al presente : cerchiamo dunque d'investigare qual sia la sua propria essenza e qual forma organica gli convenga.

Il Comune è una società naturale, non altrimenti che la famiglia e lo Stato. Come ogni vera ed organica formazione, le sue origini si perdono nella notte dei tempi in ciascuna storia particolare di nazione. Nessun arbitrio o legge a memoria di uomo presedette alla sua nascita ; e se ora lo Stato ne regola l' esistenza, ne modifica l'organismo e giunge fino a reputarlo un suo prodotto da potere ampliare o distruggere a piacimento, la verità è che esso ha preceduto nella storica evoluzione lo Stato, o per dir meglio lo ha contenuto ed implicato, prima che si distinguesse la società comunale dalla politica.

Qual' è il fine della famiglia ? La riproduzione e l' educazione della specie umana. Qual' è il fine dello Stato? L'esplicazione e la custodia del dritto tra gli uomini. Le potestà familiari hanno la loro ragione di essere acciò che gl' individui soggetti acquistino quella pienezza di vita che li costituisce uomini morali e civili. Le potestà politiche intendono a guarentire la libera attività di questi

uomini, ad allontanare ogni offesa esterna od interna che possa venire alle ordinate azioni loro. Ora la famiglia si può dire che accompagna l'uomo fino a quel punto in cui la sua attività diventa libera e propria; lo Stato non fa che dirigere secondo il dritto queste varie attività e correggerne i traviamenti, ma non si surroga ad esse, nè le crea. Ma in che consiste quest'attività, e fuori del seno della famiglia e nella regolata convivenza in cui lo Stato non ha ragione d'intervenire, vi è un'altra società, un altro centro di vita, dove appunto sviluppasi quell'attività pubblica nelle varie forme ch'è capace di assumere?

Quest'attività civile, che ha già lasciato il carattere privato di famiglia, nè si trova direttamente sotto la dipendenza dello Stato e del Governo politico, costituisce le professioni, le classi od ordini cittadini. I fini umani, variamente graduati per la nobiltà ed importanza sociale, accordati colle particolari vocazioni degli uomini, generano uno *stato di vita*, il cui sviluppo è appunto il miglioramento e la civiltà della specie. Il medico, l'agricoltore, il commerciante, l'artista, il sacerdote rispondono a speciali bisogni della umana natura, e adempiono degli ufficii sociali, che, presi nel loro complesso, sono tutta la vita dell'uomo e tutta la civiltà di un popolo. Per l'unità della umana natura e l'armonia degli umani interessi, ciascuno di questi ufficii e ciascuna di queste professioni di vita ha necessità d'altre, e tutti si richiamano e si aiutano mutuamente. Questi stati non avendo un carattere al tutto privato nè uno direttamente politico, si può dire che hanno un carattere *sociale* e han bisogno per l'ordinata loro vita di una speciale società, che non può essere più la domestica, nè dee confondersi con la politica.

Ora, la società intesa a regolare il libero e ordinato esplicamento di questi fini sociali e la convivenza armonica o graduata degli ordini e stati della vita, è appunto il Comune.

È facile osservare che l'incremento e la soddisfazione di siffatti interessi dei varii stati o professioni cittadine ha un nesso strettissimo con la parte del territorio in cui s'incentrano ed operano. Come la famiglia ha un domicilio, nel cerchio interno del quale si esercita e si svolge la potestà e la vita familiare; come lo Stato

ha un dominio territoriale, che distingue la sua personalità e determina la sua azione; così quel molteplice complesso di uomini e di ordini civili, per operare ed attendere ai loro fini e sovvenire ai vicendevoli bisogni, han mestieri di stabilmente costituirsi in un luogo, adattarlo alle loro necessità, conservarlo e dilatarlo secondo lo sviluppo della convivenza.

E come il dominio dei privati si amplia e si abbella secondo il numero e il grado della famiglia che l' abita, così un Comune si distingue da altri per quell'interno germe di vita che contiene, ed alla cui esplicazione dee corrispondere una forma ed una sede esteriore. Perciò vediamo nel corso della storia sorgere, arricchirsi e dilatarsi alcune città, che poi scadono e si oscurano; e innalzarsi rivali delle altre subitamente, per nuovi germi di vita che ivi si svolgono, e nuovi fuochi di civiltà che si van formando a seconda dei tempi.

Questa propria idea della società comunale si farà evidente a chiunque rianderà con la memoria i tempi di mezzo. Allorchè appunto le arti e gli ordini civili si costituirono, cominciò la vita comunale a trasformarsi e grandeggiare. Se i comuni ritennero molte attribuzioni politiche, che poscia passarono allo Stato, era l' istinto conservatore di quella vita nuova sociale che sorgeva che a ciò li moveva, in tempi di lotte con altre potestà, e in mancanza di altro potere che fosse in grado di tutelare efficacemente quella vita. Ma è nella storia dei Comuni che si ha da rintracciare il seme del mondo moderno; e le trasformazioni sociali avvenute da un secolo in qua non sono che l' effetto di quel moto iniziato dalla borghesia, cioè delle classi cittadine, fin dal secolo undecimo e duodecimo.

Ma se ciò è vero, e se la nozione del Comune è quella da noi dichiarata, ci si concederà che la Rivoluzione francese e il moto generale dei tempi nostri ha prodotto un bene ed un male nella vita sociale e nell' organismo comunale. I privilegi e le pastoie delle arti e dell' industria, la confusione delle funzioni politiche e cittadine, il monopolio del governo e dell' amministrazione ereditario in certi ordini e famiglie, era il male che dovea sparire e infatti fu tolto via dalla Rivoluzione. Ma l' eguaglianza civile e po-

litica fondamentale, o il gran principio che dovea informare le nuove istituzioni, si tradusse in un' astratta e attuale eguaglianza di tutti gli stati e di tutti gl' individui, e una falsa ed inorganica democrazia si sostituì alla vera e viva democrazia. Che differenze di razza, o di nascita, o di sola fortuna non dovessero più impedire l'adito ai pubblici ufficii, che i monopolii delle corporazioni non dovessero escludere dalle professioni qualsiasi cittadino che ne avesse la capacità e il volere, era la giustizia dei nuovi tempi, a cui con ogni sforzo bisognava assicurare il trionfo; ma che sparissero in fatti quelle varietà che la probità, l' educazione, la coltura, la pratica dei negozii, e le qualità proprie dell' individuo generano e genereranno sempre fra gli uomini; che non si tenesse conto più dell' interesse particolare dell'agricoltore, dell' operaio, del giureconsulto, del proprietario, e si fondessero tutt' i ceti e tutte le persone in un astratto concetto di individuo, all'aggregato dei quali, e solo come aggregato, si commettesse la direzione della nuova società; ciò non era nè nel principio dell' eguaglianza, inteso legittimamente, nè secondo l'organica nozione dello Stato. Ripugnerà sempre il sentimento e la storia a quest' astratta parificazione degli uomini, *in concreto* più differenti; e malgrado ogni legge ed arbitrio d' uomo, l' artigiano e l'agricoltore si sottoporrà in pratica all'artista superiore e al proprietario, nè gl'incolti si terranno in cuor loro così atti ai pubblici affari come i savii e capaci.

L' eguaglianza civile e politica fondamentale, cioè virtuale, degli uomini confusa con una eguaglianza attuale ed amorfa, e il principio del numero proclamato come criterio del governo degli Stati, è chiaro che ogni vita locale e quindi parziale ha dovuto soggiacere alla prepotenza dello Stato. La disorganizzazione è più o meno compiuta secondo che più o meno è applicato quel criterio; e dall' annullamento del Comune non è provenuta la maggiore ricchezza e libertà dello Stato, anch' esso costituito in modo meccanico e inorganico. Quel che si chiama l' autonomia dei comuni non è l' organata libertà di questi centri naturali, secondo la vera loro essenza, e conforme ai proprii interessi degli ordini comunali; ma è una distrazione artificiale di corpi elettivi, secon-

do quel criterio esteriore, con facoltà più o meno ampie, i quali o finiscono in un languore letale o rompono in disordini.

Io stimo impossibile un vero e organico ordinamento comunale se la società moderna non prende a considerare i principii da lei attuati finora, e non cerca di correggerli e ravviarli secondo un migliore indirizzo. Benchè questo tempo mi paia ancora lontano, farò di accennare, per quel che concerne questa difficile materia del regime comunale, alcuni canoni generali della sua organica costituzione.

Poichè il Comune intende alla ordinata convivenza e alla prosperità degli ordini sociali in un centro determinato, la prima cosa ad osservare si è una doppia natura di questi centri, cioè urbani e rurali. Nelle civili società l'agricoltura e la pastorizia si distinguono essenzialmente dalle arti, dalle industrie e commerci. Le prime dipendono e si condizionano dalla proprietà fondiaria, le altre più specialmente dalla proprietà mobiliare. Gl'interessi, i bisogni, le abitudini e i sentimenti di quelle classi sono spesso in recisa opposizione con quelli delle seconde, e i centri in cui entrambe esercitano la loro azione e menano la loro vita risentono per molti lati di queste differenze. Il comune rurale e la città, oggimai quasi dappertutto confusi nel generale livellamento, non cessano di avere indole e forma speciale ; e chi voglia pensare al verace organismo comunale non può che considerarli distintamente.

Quella parte non piccola della popolazione di uno Stato che attende all' educazione del bestiame e alla coltivazione della terra, distribuita per tutto il territorio, si raccoglie naturalmente qua e là in alcuni centri di vita comune, che sono i borghi, i villaggi, i comuni rurali. Questi centri, in cui la vicinanza e l' identità della vita stabiliscono un' entità particolare che dee muoversi e prosperare mercè proprio ordinamento, hanno pur sempre un carattere campagnuolo che determina il modo della loro esistenza. Il borgo trae dalla terra immediatamente la sua sussistenza, e gl' interessi dei suoi membri in genere si restringono alla terra. Non vo' già dire che alcuni più elevati fini dell' uomo sieno al tutto estranei a cosiffatti consorzii civili, come a dire il culto, l'istruzione, la nettezza e la polizia del borgo, l'amministrazione del patrimonio; ma

anche in ciò la natura speciale di questa comunanza imprime un proprio carattere a quei servigi, e quindi l'istruzione si dirige più al miglioramento della terra e del bestiame, la polizia si occupa soprattutto del pascolo, del corso delle acque, dei fossati, dei muri, e in genere l'amministrazione intende a regolare il godimento comune dei beni, se ve ne ha, e provvede sempre alla prosperità materiale del territorio. Le scienze, le arti, i commerci che generano un tutt'altro ordine d'istituti e richieggono delle cure e delle istituzioni speciali, sorpassano lo scopo del borgo, il quale ottiene un ordinamento conforme alla sua essenza se può conservare e migliorare il territorio di cui è il centro.

Di qui si vede che i comuni rurali hanno interessi più affini a quelli della provincia, conforme a ciò che discorremmo intorno alla natura di questa, che agl'interessi dello Stato e delle città industriali e commercianti. La qualità della terra, se palustre o boscosa o montuosa, modifica e determina i bisogni degli abitanti e quindi l'organamento della comunanza. Le condizioni personali essendo quasi uniformi in questi centri, è la partecipazione delle persone alla prosperità del suolo e dell'industria agricola quella che dee prevalere nell'organamento di siffatti comuni; epperò i proprietarii e i coloni del borgo sono i suoi soli e naturali amministratori, perchè direttamente interessati all'economia e prosperità della comunanza.

La costituzione organica più acconcia al comune rurale è dunque quella che, chiamando tutt'i proprietarii e tutt'i coloni abitanti del borgo, loro confida l'amministrazione delle principali faccende del comune. La semplicità e uniformità di vita e di costumi nei borghi si accorda con un organismo eminentemente democratico, cioè a dire con la diretta partecipazione di tutti gl'interessati ai negozii comuni. La parrocchia inglese somministra un esempio di questo reggimento. Un sindaco o decano, assistito da pochi assessori basterebbe all'ordinaria gestione degli affari e sarebbe il rappresentante del comune e il capo dell'assemblea rurale. L'ordinamento francese, con la sua parificazione assoluta, ha annullato artificialmente queste differenze naturali tra i comuni rurali e le città; ma la Svizzera, la Germania e l'Inghilterra in

modi diversi ne tengono conto, in conformità della reale natura di questi centri.

Venendo ora alle città, non è chi non veda lo speciale carattere di queste comunanze, in cui si concentra e sviluppa la civiltà degli Stati. In uno spazio assai più ristretto sovente del borgo, si addensa una popolazione gradualmente variata, con fini, professioni, e bisogni diversissimi, i quali debbono trovare la loro soddisfazione nel centro in cui si esplicano e si urtano. La complicazione e varietà degl' interessi cittadini, la coesistenza delle classi sociali più disparate, a cominciare dalle plebi e dai manovali fino ai cultori illustri delle arti e delle scienze, domandano un organamento civico ben diverso da quello di un borgo, e fondato su di un criterio adeguato alla vita della città. Dove nei comuni rurali e in genere nella provincia l' amministrazione è confidata agl' interessati delle campagne, cioè a dire ha un carattere territoriale e meno dipendente dalle facoltà e attitudini delle persone ; nelle città il reggimento assume un carattere personale, e dev' essere il rappresentante di tutti quei varii bisogni delle classi, che convivono e si esplicano nel cerchio angusto del territorio comunale. Se il comune rurale, pur conservando la sua propria fisonomia e indipendenza, ha una somiglianza di regime col regime proprio della provincia, la Città è uno Stato in piccolo, ha quella varietà di fini e di bisogni che lo Stato, e la sua personalità, soprattutto oggi, ha un' importanza assai più spiccata ed un valore proprio politico, che i borghi non hanno.

Difatto, è nelle città, e massime nelle grandi città industriali e commercianti, che la vita sociale si concentra e si svolge. Se lo Stato tutela gl' interessi di tutti, se nel suo seno e nei suoi ordini vanno ad assommarsi ed a fondersi tutt' i fini speciali, tutte le attività e i bisogni moltiformi dei cittadini, non si può negare che concretamente è nelle città più vaste e fiorenti che si elaborano e si producono i semi della civiltà generale. Le università, le biblioteche, i musei, i grandi opificii, le associazioni di ogni sorta, gli istituti di soccorso, il giornaliero movimento dell' opinione manifestato dalla stampa, le istituzioni commerciali di ogni natura, fanno delle città i veri centri della vita e della civiltà di un popo-

lo. L'avanzarsi e il fiorire delle istituzioni e della vita cittadina è indizio del progresso di uno Stato, di cui le città sono gli organi più rilevanti. Se le classi sociali languiscono, se le scienze, le arti, i commerci e le industrie non trovano i loro centri di attività proporzionati, uno Stato se ne risente profondamente; e quei centri di attività sono appunto le Città. Lo Stato non è la somma astratta delle forze e delle volontà nazionali, sì bene la totalità organica di tutti quegl' istituti e di tutte quelle entità minori che vivono nel suo seno. Il più intimo nesso dee sussistere fra i centri subordinati e lo Stato; il quale, se un tratto si astrae da questi suoi organi, finisce col disseccare le fonti della sua vita medesima.

La Città, adunque, contenendo in sè le varie classi sociali, ed essendo il fomite vivo e proprio della loro attività, dee avere un organamento corrispondente a questo suo ufficio. Se la vita semplice ed uniforme dei borghi, la rara loro popolazione e la tenuità dei bisogni di essa fanno possibile un' assemblea generale dei coloni proprietari del borgo, nelle poche circostanze in cui le sue deliberazioni son necessarie; la ricchezza e moltiplicità d' interessi e la diversità delle professioni, dei costumi, de' bisogni cittadini non permettono così semplice ordinamento.

Generalmente, allorchè i politici vogliono spiegare l'introdursi nelle società moderne del sistema rappresentativo, ricorrono ad un motivo al tutto estrinseco e che non può soddisfare, a mio credere, le esigenze della scienza. L' antichità usava discutere nelle assemblee generali del popolo gli affari dello Stato; negli Stati moderni le rappresentanze del popolo si son surrogate alle dirette votazioni di esso. Ora questa differenza si attribuisce alla impossibilità di riunire tutt' i cittadini, cresciuti come sono gli stati; sì che la rappresentanza è più uno spediente che un modo organico e vero di partecipazione al governo dello Stato. Or mi si conceda qui di accennare ad una opinione, che vorrebbe assai più larga pruova di quella che io non possa ora somministrare, e che mi menerebbe oltre i termini della mia speciale trattazione. Chi ha considerato la forma e il tempo, massime in Inghilterra, in che sono entrate le rappresentanze politiche a far parte del

governo, farà forse buon viso al poco ch' io dirò su questo argomento.

Il governo politico in sul principio è stato diviso fra il re e i signori; ossia il potere monarchico e l' aristocrazia, per proprio dritto e personale, hanno lottato per attribuirsi la sovranità. Quando il resto del popolo, con l' agricoltura, con le industrie, coi commerci e le scienze, si è sviluppato accanto a quei due ordini imperanti, le classi dei proprietarî minori, i coloni, e le varie professioni sociali e cittadine hanno potuto vantare un dritto anch' esse al governo della cosa pubblica. E l' aristocrazia e la monarchia, ciascuna secondo i proprî interessi e in varie circostanze, hanno aderito a quei voti per contrappesarsi a vicenda la potenza.

Ma sì la monarchia come i baroni vantavano un dritto proprio al potere nello Stato, espresso dal principio di eredità. Le illustri famiglie componevano bensì un *ordine*, ma non erano una professione sociale, come il fabbricante, o l' agricoltore e il commerciante. Era il capo della famiglia signorile, ed antica guidatrice dello Stato, che dovea sedere nei pubblici consigli; dovechè il piccolo proprietario, o il manifatturiere interveniva a quei consigli, perchè l' interesse della proprietà fondiaria e industriale richiedeva anch' esso un organo adequato di manifestazione. Il proprietario e il fabbricante, adunque, non veniva per dritto proprio e personale, ma per dritto del ceto a cui apparteneva, e di cui l'elezione dei colleghi lo chiamava rappresentante. Le contee e le città, che erano i centri dove quelle classi sociali si svolgevano, presero perciò parte al politico reggimento, come ordine distinto dal regio e dall' aristocratico, mercè un sistema organico che esprimeva appunto la differenza degli organi.

Così, per tempo si distinsero due Camere o Consigli per i due ordini signorile e popolare; così il dritto proprio ed ereditario si mantenne nella Camera alta, e l' elezione e la rappresentanza, fin da principio, formò la base dell' altra Camera. Se si osservano le forme e i privilegi delle due assemblee in Inghilterra anche oggi, si vedrà chiara la differenza fondamentale e la verità di quanto io non fo che affermare.

Applicando l' accennato principio al nostro argomento, ciascun vede che se le classi e professioni sociali, per guarentigia dei loro interessi, deputano dal loro seno i loro rappresentanti, l' ordinamento della città si fonda principalmente sulla rappresentanza delle classi. Il comune rurale, composto massimamente di una classe sola, cioè l'agricola, può e dee chiamare i singoli proprietarî o coloni a consiglio, perchè non vi ha moltiplicità d'interessi professionali da discutere. Ma nelle città i fini sociali essendo diversissimi a seconda degli stati, i rappresentanti di questi devono accordarli insieme e condurre la vita comunale. Di che segue che il reggimento della Città è naturalmente *repubblicano*. Non vo'dire con ciò che negli Stati odierni il Comune non deve accordarsi e subordinarsi allo Stato, come fa ogni membro verso la persona organica, e di questa subordinazione tratteremo più innanzi ; ma intendo che il Comune, preso in sè medesimo, e quale totalità delle classi in esso contenute, ha da avere quella libertà e quell' autonomia che guarentisca lo sviluppo e l' attività delle sue membra. Nè il re e il suo governo, o altro ordine se vi fosse, hanno dritto a reggere direttamente gl' interessi comunali. Essi sono affidati agli stessi locali interessati, e secondo il grado di ciascuno interesse.

Non sappiamo dissimularci che il sistema rappresentativo delle classi cittadine, da noi creduto il più acconcio, discostandosi daquello invalso comunemente, richiederebbe uno studio accurato per applicarsi. Innanzi tutto converrebbe che esatte statistiche distinguessero le varie classi e professioni e che di poi la legge tenendo conto della varia importanza delle classi, attribuisse a ciascuna una relativa rappresentanza. L' organizzazione degli ordini sociali dovrebbe, in somma, precedere la riforma organica comunale; e non dubitiamo di affermare che una profonda trasformazione sociale terrebbe dietro a questi ordinamenti.

Certo, gli sforzi isolati ma ripetuti che fanno parecchie classi per annodarsi in associazioni, in circoli, e così partecipare alla vita pubblica e vegliare ai proprî interessi, già rivelano una tendenza ed un bisogno di questo genere. Se non che le private associazioni, non riconosciute dalle leggi e non entrate organica-

mente nelle istituzioni politiche dello Stato, o mancano di vita o escono dai confini legittimi e turbano l'armonia sociale. Il problema a risolvere consiste nel mantenere la libertà dell'industria e delle arti già irrevocabilmente conquistata, e insieme ricomporre in corpi sociali i varî elementi cittadini, disciolti e sgominati violentemente dalla Rivoluzione francese e dalle dottrine individualistiche del secolo passato. Non è difficile il vedere come non solo gli ordini politici, ma anche i sociali verrebbero a guadagnare da siffatta ricomposizione; giacchè gl'interessi, non più ristretti agli individui e obbligati a lottare anarchicamente, si collegherebbero insieme per trovare la loro soddisfazione in analoghe rappresentanze.

Un altro elemento rilevantissimo e conservatore della vita comunale, anch'esso negletto oggidì, è l'indigenato o il domicilio. È manifesto che l'amministrazione comunale riguardando la soddisfazione di locali interessi e de' bisogni di quelle classi che vivono in quel determinato punto del territorio, la partecipazione al governo del comune non dee ragionevolmente commettersi se non a chi veramente ha identificato i suoi interessi o la sua vita con gli abitanti del luogo. La nascita o la lunga dimora in mezzo ad una società particolare fa acquistare degli abiti, dei sentimenti, dei bisogni, e stringe certe relazioni, che rendono un uomo atto a funzioni pubbliche.

Qualunque sia la capacità, la ricchezza e il grado di chi è estraneo al Comune, la vita e il benessere di quella società particolare gli è per lo meno indifferente. Se il diletto o l'industria lo ha fatto per un momento dimorare in un luogo, sono altrove i suoi affetti; e il confidargli l'amministrazione comunale, o anche il chiamarlo come elettore, non ha fondamento ragionevole.

Se la condizione della nascita non dev' essere la sola che conferisca i dritti municipali, una dichiarazione legale di trasferito domicilio, con una lunga dimora, è necessaria per fare entrare un uomo a parte della vita comunale. Molte legislazioni oggidì, fra cui la nostra, non si curano di questa rilevante condizione; parendo loro che il cittadino di uno Stato possa quasi indifferentemente godere dei dritti municipali dove gli torna: epperò ogni

di più la vita e l'amministrazione comunale si perturba, e il suo indirizzo cade in mano a persone, che hanno poco o nessuno interesse alla prosperità locale. Soprattutto nelle grandi città, dove il commercio e l'industria spinge moltissimi a prendervi stanza per solo privato guadagno, il risico di vedere in mano a mestatori e industrianti l'azienda comunale, diviene gravissimo, quando non sia gelosamente mantenuta la condizione di origine o di lungo e documentato domicilio nel Comune.

Posto che le condizioni organiche della rappresentanza municipale sieno le professioni e l'origine o la stabile dimora, accenneremo di volo alla costituzione dell'autorità comunale ed ai limiti della sua giurisdizione.

Dicemmo già sopra che il regime comunale è per sua essenza repubblicano. Ciò vuol dire che nè il governo del Re, nè qualsiasi privilegio dee entrare nella formazione delle autorità del Comune. Perchè l'autonomia sia serbata, conviene che i reggitori del Comune derivino dai legittimi elettori comunali. E poichè la natura delle città si disforma da quella dei comuni rurali, fa d'uopo di un'assemblea di rappresentanti i varî ordini della città, e di un sindaco, o capo od amministratore attivo del Comune. I maggiori negozii sono discussi e deliberati dal Consiglio, e il sindaco rappresentando il Comune, è il vero esecutore e magistrato comunale.

Avremo altrove occasione di parlare dell'istituzione delle Giunte, che si trova in alcune legislazioni, specialmente germaniche. Come capo e vero rappresentante del Comune, la nomina del sindaco dee appartenere agli elettori, o, meglio, al Consiglio comunale. E perchè le tradizioni amministrative sieno conservate, e le opere iniziate sieno proseguite con alacrità e con coscienza, la durata dell'ufficio di sindaco, se non a vita, dovrebbe essere nondimeno lunghissima. Nè il Governo avrebbe da ciò nulla a temere, quando fossero ben segnate le attribuzioni delle autorità comunali, e ben esercitata la sua vigilanza su di esse. Per contrario, guadagnerebbe non poco l'autorità del sindaco, quando i deputati delle varie classi di elettori convenissero nella scelta. Chè se alcuni ufficii governativi tuttavia affidati al sindaco par che ri-

chiedano il concorso del Governo in siffatta nomina, questo concorso sarebbe efficace a bastanza, restringendosi alla facoltà di approvare la scelta del Consiglio o rifiutarla.

Quanto alle attribuzioni delle autorità comunali in genere, rimettendone il più minuto esame di qui a poco, allorchè toccheremo dell'ordinamento esistente in Italia, diciamo ch'esse sono moltiplici e quante possono riferirsi al locale interesse di quella società vivente nel Comune. Laonde l'immegliamento delle classi, la cura del patrimonio, le difese contro gli elementi, la nettezza, salubrità e bellezza degli edifizî e della località, l'agiatezza maggiore della vita, la facilità delle comunicazioni, mercè le strade, i ponti, le vetture ecc., e infine il culto, la istruzione e la beneficenza, nonchè i progressi delle arti e delle scienze nel giro del Comune, costituiscono i negozî locali e la propria vita municipale. Non appartengono al Comune, e quindi oltrepassano la giurisdizione delle sue autorità, quei più generali interessi che spettano specialmente allo Stato: quali sono la milizia, la finanza generale, la pubblica sicurezza, l'alto insegnamento, l'amministrazione della giustizia e simili. Nulladimeno le funzioni proprie del Comune e quelle dello Stato nella pratica talvolta vengono a fondersi, ovvero qualcuna delle politiche e pubbliche, per agevolarne l'esecuzione, si affida eziandio all'autorità comunale: com'è il caso per alcuni rami della polizia, e anche della giustizia.

Lo Stato ha dunque un vivo interesse che l'amministrazione comunale proceda bene e ordinatamente. Custode supremo, qual esso è, del dritto e del benessere nazionale, non si può negargli una potestà d'ispezione sull'amministrazione locale. A quel modo che la coscienza nell'individuo veglia perennemente alla sanità di tutte le membra e accorre a qualunque disordine intervenga in una parte dell'organismo; lo Stato dee potere di continuo vegliare e prevenire quei traviamenti possibili dei Comuni dall'orbita loro assegnata. Ora codesta vigilanza e potestà tutelatrice è di doppia natura, e va esercitata sotto due forme diverse. La prima si riduce alla custodia delle leggi e di quei procedimenti che esse hanno stabiliti nella pubblica amministrazione. Vigilando all'esatto mantenimento della legge, e richiamando le autorità sot-

toposte alla osservanza di quella, lo Stato esercita una funzione che nessuno saprà negargli. Custode com'è del dritto, chiunque se ne allontana dev'esservi richiamato dal Governo e da'suoi uffiziali. Un'assemblea quindi che non è in numero legale e ciò nonostante delibera, ovvero che delibera, benchè legalmente costituita, sopra un oggetto che sfugge alla sua giurisdizione, dee trovare un ostacolo a queste sue invasioni di poteri. Se lo Stato e il Governo non intervenissero in questi disordini, la legge, la libertà e la società tuttaquanta ne sarebbero tocche e violate.

Ma una seconda forma di vigilanza e d'ingerenza nelle amministrazioni inferiori dà materia a controversie sopra la sua legittimità, su' suoi limiti e sull' autorità alla quale va confidata.

Un Comune vuole alienare una buona parte del suo patrimonio, o contrarre dei debiti, o imprendere un' opera lunga e costosa. È egli libero di far ciò, e dee soggiacere ad approvazione ed ingerenza di altra autorità in questi atti? Se il Comune è libero ed autonomo, non offende la sua libertà di azione un'ingerenza di questa sorta ne' più gravi suoi negozi?

Qui, si può dire, non si tratta di leggi violate o di dritto pubblico da fare adempiere per parte dello Stato: trattasi di atti di autorità che possono, è vero, danneggiare di molto il Comune, ma che possono anche giovargli. Perchè in questi casi più gravi esso ha da patire un giudice ed un arbitro superiore ed estraneo, se si tratta pur sempre di fatti in cui il Comune è interessato?

La ragione di questa speciale ingerenza, che del resto le nazioni più libere e ordinate mantengono gelosamente, come l' Inghilterra, è riposta, a mio giudizio, nella natura dell'amministrazione locale e nella nozione speciale della autonomia del Comune. Le autorità del Comune sono libere, autonome, ed hanno una propria giurisdizione, in cui nè lo Stato nè altra autorità dee frammettersi. Ma questa giurisdizione è sempre quella che si addice ad un amministratore, e vuol distinguersi da quella di un proprietario indipendente. L' ente morale, che è il Comune, non si confonde mai col temporaneo suo rappresentante. L' alienare, l' ipotecare i beni, il contrarre dei debiti e simili fatti, sorpassando le

funzioni di puro amministratore, attaccano la proprietà, e legano la vita avvenire dell' ente amministrato. Le amministrazioni e le rappresentanze si rinnovano e passano, il Comune invece rimane e vive sempre; onde tutto ciò che eccede i confini della buona e ordinaria gestione del patrimonio, tutto che lo menoma od annulla o svilisce, eziandio che fosse una necessità il farlo, non rientra nella ordinaria funzione di quegli amministratori temporanei chiamati a reggere il Comune. Che un Comune deperisca, che le sue sostanze si assottiglino, e quindi la vita delle future generazioni in esso contenute si turbi e languisca, non è più un fatto che importa al solo Comune di evitare, ma bene è interesse generale, e il potere pubblico non può assistervi con indifferenza. Se però l' esempio di questa ingerenza si vuol chiamare tutela, non contenderemo pel nome; ma certo non è la tutela ordinaria e privata, perchè non si esercita sugli atti di amministrazione,ma su quelli che la eccedono e possono offendere la vita sociale, mettendo a rischio l' esistenza di un organo dello Stato.

Se si vuol trovare una istituzione analoga nel dritto privato,potremmo indicare l' emancipazione del minore, libero nel giro della pura amministrazione, ma soggetto a potestà negli atti di disposizione del patrimonio.

Nè in questa necessaria restrizione alla libertà dei Comuni si dee vedere un' offesa ai suoi dritti; perchè l'autonomia comunale non può consistere che nella pura autonomia amministrativa, e concedergliene altra più larga sarebbe uno spezzare i vincoli organici che stringono i Comuni allo Stato, e un mettere a ripentaglio continuo la vita dell' intero ente comunale. Nè si dica che come gl'individui escono dalla minore età e divengono liberi dispositori dei loro beni, così il Comune dee pervenire alla perfetta indipendenza; giacchè le singole persone se dissipano le loro sostanze non danneggiano che sè medesimi, (e pure lo Stato interviene a tutelare le famiglie e i privati medesimi con l' istituto della *interdizione*); laddove le autorità comunali manomettendo le sostanze dell' ente morale, toccano alla proprietà comune ed aliena, e turbano la vita dell' insieme che è destinato a durare dopo di loro.

Quegli atti, dunque, che sconfinando dalla ordinaria e libera

amministrazione del Comune, possono attaccare e mettere in forse l' esistenza e la prosperità avvenire di esso, son ragionevolmente sottoposti ad un giudizio superiore, il quale intervenga ad accordare i bisogni attuali del luogo con quelli dell' avvenire e dello Stato. Questa tutela, che possiam dire amministrativa o *economica*, congiunta all' altra *legale* o politica, tien saldo ed inalterato quel nesso organico che dev' esservi fra i Comuni e lo Stato, tra l' autonomia amministrativa dei primi e la prosperità del corpo sociale e politico.

Ma se mostrammo fin qui la necessità e l' importanza di siffatta ingerenza superiore nell' amministrazione comunale, conviene altresì risolvere quei dubbii intorno all' autorità che ragionevolmente vuol essere chiamata ad esercitarla.

Le scuole più gelose di libertà, anche quando ammettono questa sorta d' ingerenza e di tutela sui municipî, la vogliono confidata ad autorità elettive, e scelgono le deputazioni provinciali ad esercitarla. Questo è il sistema tenuto nel Belgio, e, come vedremo, in Italia. Se non che l' essere usciti dalle mani dei ministri e dei suoi ufficiali, (ch' era il principal fine che si proposero), non bastò a costituire la legittima e organica sopravveglianza di questa specie d' interessi, e ciò per molte ragioni.

Difatto, gli amministratori della provincia, per esercitare la loro giurisdizione sopra più largo campo, non sono in sostanza altro che amministratori anch' essi, e temporanei, come quelli del Comune. Le rivalità d' interessi e di vedute, massime col presente ordinamento provinciale, possono accendere delle gare e delle inimicizie e preoccupare il giudizio, che qui dovrebb'essere della maggiore imparzialità. D' altra parte se a qualcuno è da affidarsi la tutela economica del Comune, è certo a colui che può ponderare tutt' i varii interessi e soprattutto considerare il danno che può derivare alla cosa pubblica, cioè a tutto lo Stato, dall'atto sottoposto alla sua approvazione. Ora la provincia non è punto al caso di guardare a tutto ciò, perocchè sempre la sua vista si limita alla zona di territorio assegnatale, e a quegli affari d' interesse locale che possono riguardarla. Essa può non vedere in che un atto di amministrazione municipale offende la prosperità e le fi-

nanze dello Stato: al più al più potrà giudicare della sua convenienza con gl' interessi della provincia. Per più larga che sia, come spazio, l'amministrazione provinciale, dirimpetto a tutto il corpo sociale, non rappresenta pur sempre che un organo speciale e subordinato, come il Comune; e la tutela di cui si tratta non può esser esercitata degnamente che da un' autorità superiore e centrale, sopra di cui non v' è altra nello Stato. Siccome la cura e la difesa delle membra singole nell'uomo individuo è affidata alla mente e alle facoltà egemoniche del nostro spirito; il medesimo deve trovarsi nel corpo politico e nella complessa persona di uno Stato.

Laonde, se non si crede a bastanza garentita l' autonomia comunale e l' interesse pubblico dove si commetta quella tutela al Governo, si dia al Parlamento, com' è in Inghilterra; ma si scelga sempre ad usarla un potere centrale e supremo, il quale è solo acconcio ad accordare tutti gl'interessi e mettere a calcolo tutte le ragioni, e può solo, come ultimo e supremo giudice, compiere degli atti di disposizione del patrimonio. Se alla provincia si dee serbare una parte in simili atti, si lasci solo la facoltà di emettere un avviso, trattandosi di un grave fatto di uno dei suoi Comuni.

Noi abbiamo fin qui esaminato in genere l'essenza della vita comunale e della sua amministrazione, e dal concetto proprio di esse abbiamo ricavate le sue forme organiche e la relazione che ha verso lo Stato. Presso a poco in tutti gli Stati civili di Europa, la costituzione municipale ha preso quell'organizzazione che accennammo; benchè secondo le varie tendenze politiche dei diversi Stati, lì predominasse l' elemento governativo, e qui l' elettivo e popolare, e dove un sindaco scelto dal Governo amministra da solo, e dove egli non è che il capo di una Giunta elettiva.

Una notevole costituzione comunale, e fondata su basi diversissime da quelle del continente europeo, si osserva nell' Unione americana, e in ispecie nello Stato della Nuova Inghilterra. Ivi regna il principio della più schietta democrazia e di una estrema indipendenza del Comune dallo Stato. Non è ammesso neanche il sistema della rappresentanza. Tutt' i cittadini si riuniscono a deliberare sugli affari comunali; ed eleggono annualmente alcuni uffi-

ciali (*select men*), che si addicono a speciali carichi, come l'illuminazione, le scuole, i poveri, le strade, la polizia degl' incendi ecc. ecc. Non v'è ufficio di sindaco che aduni e vigili tutta l'amministrazione, non v'è ingerenza dello Stato nell' amministrazione di quei negozii; anzi lo Stato commette parecchi dei proprii affari agli ufficiali del Comune, come la polizia, la percezione delle imposte, le provvisioni militari in caso di guerra e simili. Un sistema, così alieno dal nostro, deriva dalla funzione principale che negli Stati Uniti esercita il Comune. Quivi il vero centro di vita sociale è la Città. Lo Stato e la Confederazione vengono in secondo ordine, e servono alla prosperità della vita cittadina. Il che in fondo non è che una pruova di quel moto storico da noi avvertito, e si accorda con la giovane vita politica della società americana, lé cui origini, a differenza degli altri Stati, ciascuno conosce e può studiare da vicino.

Esaminiamo ora partitamente l' ordinamento comunale italiano, e sarà agevole lo scoprire nelle particolari disposizioni di legge quel che sia ancora a desiderare nel reggimento comunale, per mettersi di accordo co' principii da noi sopra dichiarati.

CAPO IX.

DEL CONSIGLIO COMUNALE.

Ogni Comune si compone di un Consiglio e di una Giunta, formata, come vedremo, del sindaco e di assessori. Esso dee avere un segretario ed un uffizio comunale. (L. 20 marzo 1865,art. 10).

Il criterio per la formazione dei consigli è la popolazione. Essi sono di 80 membri nei comuni che hanno più di 250 mila abitanti; di 60, in quelli la cui popolazione eccede i 60 mila ; di 40, in quelli che superano i 30 mila; di 30, in quelli che ne hanno più di 10 mila; di 20, in quelli con più di tre mila; di 15, negli altri; e di tutti gli eleggibili, quando questi non giungano al numero di 15. Vediamo ora la formazione organica, le funzioni, e le attribuzioni dei consigli.

I. *Formazione del Consiglio comunale.* — I membri del Con-

siglio derivano dalla elezione. Questa si fonda su due condizioni principali, oltre quelle comuni di esser cittadini del Regno e maggiori di 21 anno col godimento dei dritti civili. Le condizioni sono il *censo* e le *qualità*.

Chiamasi censo quella quota di contribuzioni dirette di ogni natura, cioè per fondiaria o per ricchezza mobile, che un cittadino paga annualmente. La quota sufficiente a conferire il dritto elettorale è di 5 lire, nei comuni di 3 mila abitanti o meno; di 10, in quelli fino a 10 mila anime; di 15, in quelli fino a 20 mila; di 20, in quelli fino a 60 mila; di 25, negli altri che passano i 60 mila. Tuttavia se in un comune gli elettori non sono almeno il doppio dei consiglieri da eleggersi, sono ammessi all' elettorato i maggiori imposti, fino a compiere il numero doppio dei membri del Consiglio.

La legge dichiara che i proprietarii indivisi, e i socii di società commerciali in nome collettivo, si presumono contribuenti a parti eguali, salvo che non si provi dall' interessato una partecipazione per quota maggiore.

Oltre questo censo diretto e personale al cittadino, si tien conto al padre, legittimo amministratore dei beni dei figli, della contribuzione che cade su questi; ed al marito, della contribuzione pagata dalla moglie, in costanza di matrimonio.

Inoltre la vedova o la moglie separata di corpo e di beni può far valere in pro di un figlio o di un genero designato la contribuzione da lei pagata. Anche il padre può delegare ad un figlio l'esercizio dei suoi dritti elettorali. In ogni caso questa delegazione dee farsi per atto autentico, ed è sempre rivocabile.

Finalmente coloro che hanno il dominio diretto, o tengono in affitto e a masserizia beni stabili, possono imputare nel loro censo il terzo della contribuzione pagata dal domino utile o dal padrone del fondo, senza che il dritto di questo sia menomato.

La *qualità* consiste nella condizione personale civile di un cittadino, a cui la legge crede di poter conferire il dritto elettorale.

Gli elettori di questa specie sono: i membri delle Accademie la cui elezione è approvata dal Re, e quelli delle Camere di agricoltura e commercio; gl' impiegati civili e militari in attività di ser-

vizio e che godono pensione di riposo, nominati dal Re o addetti agli uffizi del Parlamento; i militari decorati per atti di valore; i decorati per atto di coraggio o di umanità; i promossi ai gradi accademici; i professori e maestri autorizzati ad insegnare nelle scuole pubbliche; i procuratori presso i tribunali e corti di appello, notai, ragionieri, liquidatori, geometri, farmacisti e veterinari approvati; gli agenti di cambio e sensali legalmente esercenti.

A questa doppia categoria di elettori niun'altra condizione è imposta se non di possedere il censo richiesto almeno da sei mesi, e, per quelli che sono elettori di qualità, di votare nel loro domicilio d'origine ovvero in quello dove abbiano fatto legale dichiarazione di risedere (art. 19, 20).

Così ciascun vede che sì per la larghezza delle condizioni e sì perchè non è richiesta la menoma durata di residenza nel Comune, i più estranei agli interessi ed alla vita di questo possono godere del voto.

Ciò quanto all'elettorato. Quanto alla eleggibilità, sono per regola eleggibili tutti gli elettori iscritti, salvo le seguenti eccezioni desunte o dalla incapacità, o dalla indegnità.

Sono incapaci ad essere elettori ed eleggibili gli analfabeti, quando vi sia nel Comune un numero di elettori doppio di quello dei consiglieri, le donne, gl'interdetti o provvisti di consulente giudiziario.

Sono ineleggibili per incompatibilità, benchè possano essere elettori, gli ecclesiastici e ministri de'culti con giurisdizione e cura di anime, coloro che ne fanno le veci e i membri dei capitoli e collegiate; i funzionari del Governo che devono invigilare sui comuni e gl'impiegati dei loro uffizii; quelli che ricevono stipendii o salarii dal Comune o dalle istituzioni comunali o che non abbiano reso il conto per precedente amministrazione, e quelli che hanno lite vertente col Comune. Sono altresì incompatibili nello stesso Consiglio gli ascendenti, i discendenti, il suocero ed il genero. I fratelli possono far parte contemporaneamente del Consiglio, ma non della Giunta.

Sono infine esclusi dall'elettorato e dall'eleggibilità, come indegni, coloro che sono in istato di fallimento dichiarato o che abbiano fatto cessione di beni, finchè non abbiano pagato integralmente i creditori; quelli che furono condannati a pene criminali e non ottennero la riabilitazione; i condannati a pene correzionali o a particolari interdizioni mentre le scontano; e i condannati per furto o attentato ai costumi.

Sui titoli presentati dagl'interessati, la Giunta comunale compila le liste elettorali nella primavera di ogni anno, le quali depositate nel Comune sono esposte al pubblico per otto giorni, per i relativi richiami.

La revisione di queste liste, coi richiami a cui han potuto dar luogo, è fatta dal Consiglio comunale, di nuovo pubblicata, e i cittadini stati esclusi dalla lista ne sono avvertiti per iscritto al domicilio, con indicazione dei motivi di esclusione.

Scorsi i termini dei reclami, la lista originale, coi documenti e con una copia dei ruoli delle contribuzioni, è trasmessa al prefetto, ritenendosene un esemplare nella segreteria del Comune.

Ogni cittadino che sia elettore potrà fare richiami al Prefetto avverso le iscrizioni o esclusioni della lista elettorale. La deputazione provinciale pronunzia sui reclami e fa sulle liste tutte quelle rettificazioni e cancellazioni necessarie.

Le liste così riformate dalla Deputazione provinciale rimangono inalterate per tutto l'anno, salvo le correzioni comandate dall'autorità giudiziaria o che sieno effetto di morte e di perdita di dritti civili, documentata da sentenza passata in giudicato.

Tuttavia la legge ha voluto aprire ai Comuni ed ai privati, anche contro le deliberazioni della Deputazione provinciale, la via giudiziaria, per la tutela dei loro dritti. Il ricorso si fa alla Corte di appello, e poi, occorrendo, in Cassazione, e si discute con rito sommario e udito il Ministero pubblico.

Uno degli effetti più rilevanti di questo appello giudiziario è il sospendere la cancellazione dell'elettore, decretata dalla Deputazione.

Così rettificate e stabilite le liste elettorali, si passa all'elezione non più tardi del mese di luglio. La legge stabilisce accuratamen-

te tutt' i procedimenti che assicurano la regolarità dell' elezione. Intimato dalla Giunta il giorno e il luogo dell' elezione, si formano le adunanze elettorali, ciascuna non maggiore di 400 elettori; il sindaco, o un assessore, o un consigliere anziano ne tiene la presidenza provvisoria, e quattro elettori, due presi tra i più anziani, e due fra i più giovani, fanno da scrutatori. Quest' ufficio provvisorio procede alla elezione dell'ufficio definitivo. Chi fra gli elettori raggiunge il maggior numero di voti è proclamato presidente, e i quattro che ottennero succesivamente maggiori voti fanno da scrutatori. Compiuta la votazione, che è personale e segreta, e fatto lo scrutinio dei voti, si compila il relativo processo verbale. Se vi ha più sezioni elettorali, i varii processi verbali sono raccolti presso l'ufficio definitivo, e questo in concorso di tutti i presidenti delle sezioni, procede allo scrutinio generale. L' ufficio diffinitivo esamina i reclami, per avventura prodotti, pronunzia sulla validità dei titoli presentati e sui varii incidenti insorti, compilandone processo verbale. Questo è spedito al prefetto o sottoprefetto fra tre giorni dalla data, e la Giunta pubblica il risultato della elezione, comunicandolo alle persone elette.

Contro alle operazioni elettorali è ammesso il ricorso al consiglio comunale e da questo alla Deputazione provinciale. Se il ricorso riguarda la capacità legale di un cittadino, è anche aperta la via all' azione giuridica, cioè al ricorso in Corte di appello, e, occorrendo, in Cassazione.

II. *Funzioni del Consiglio.* — Il Consiglio comunale ha sessioni ordinarie e straordinarie.

Le prime si adunano due volte nell' anno, cioè in marzo, aprile o maggio, e in ottobre o novembre. Esse durano 30 giorni, salvo la proroga data dalla Deputazione provinciale.

Le sessioni straordinarie sono permesse dal Prefetto, sia d' ufficio, sia sulla istanza della Giunta municipale o del terzo del Consiglio.

La differenza fra le ordinarie e straordinarie è specialmente riposta in ciò, che nelle prime si può deliberare su qualunque materia di competenza del Consiglio, dovechè nelle straordinarie sono indicati dal Prefetto gli oggetti su cui deliberare, e ogni deli-

berazione estranea sarebbe illecita e nulla. I Consigli comunali devono deliberare con la metà almeno dei consiglieri assegnati al comune. Ma ad una seconda convocazione, quando la prima non si trovò in numero, le deliberazioni son valide qualunque sia il numero degl' intervenuti.

Le sedute del Consiglio, quando la maggioranza lo decida, sono pubbliche. Per regola quindi sono segrete; ma non possono esser pubbliche allorchè si tratti di questioni di persone.

La funzione di consigliere dura cinque anni. Ogni anno il Consiglio si rinnova del quinto. I Consiglieri uscenti sono rieleggibili. Dopo una elezione generale, la scadenza pei primi quattro anni è determinata dalla sorte; in appresso, dalla anzianità.

Nel corso dell' anno non si dà luogo a surrogazione di Consiglieri, tranne che il Consiglio non si riduca al di sotto di due terzi.

Nelle tornate ordinarie, non si può deliberare sopra una proposta che non sia stata 24 ore prima depositata nella sala della udienza coi documenti necessarî.

Le votazioni si fanno per alzata e seduta, per appello nominale, e, quando si tratti di persone, per suffragi segreti.

L' iniziativa delle proposte spetta all' autorità governativa, ai presidenti, e ai consiglieri, e sono discusse in quest' ordine, secondo la data di presentazione. Se i Consigli omettono di deliberare sulle proposte del governo e de'presidenti, si reputano assenzienti.

Le deliberazioni che modificano o rivocano una precedente deliberazione esecutiva, devono chiaramente esprimere la volontà di modificarle o rivocarle. Il presidente proclama l'esito delle votazioni. Il processo verbale delle tornate è compilato dal Segretario che indica i punti discussi e le votazioni.

Le deliberazioni son pubblicate per copia all' albo pretorio del primo giorno festivo o di mercato susseguente alla loro data, e ciascun contribuente nel Comune può averne copia, pagando i relativi dritti fissati da decreti reali.

III. *Attribuzioni del Consiglio.* — Sarebbe impossibile l' enumerare partitamente tutti gli obbietti dell' amministrazione comunale, e quindi le attribuzioni del Consiglio rappresentante gl' inte-

ressi del Comune. La legge stessa, nell' articolo 82, ha detto in genere che son sottoposte al Consiglio tutte le istituzioni fatte a pro della generalità degli abitanti del Comune e delle sue frazioni, alle quali non si applichino le regole di carità e beneficenza, come pure gl' interessi dei parrocchiani, quando questi ne sostengano per legge qualche spesa. Inoltre gli stessi stabilimenti di carità e beneficenza sono soggetti alla sorveglianza del Consiglio comunale, il quale può sempre esaminarne l'andamento e vederne i conti.

Difatti, tutto ciò che può interessare alla vita municipale e che non appartiene alla propria funzione dello Stato, dee trovare nelle autorità comunali i suoi naturali reggitori. L'enumerazione che la legge fa appresso delle varie materie su cui il Consiglio è chiamato a deliberare non esclude punto qualunque altro obbietto che, essendo di natura municipale, rientri nelle sue attribuzioni.

La legge assegna alle due sessioni annuali del Consiglio le materie su cui deliberare ; indi enumera gli obbietti che promiscuamente gli son sottoposti. Nella sessione di autunno, come la prima dopo l'elezione, il Consiglio sceglie i membri della Giunta, delibera il bilancio attivo e passivo per l' anno seguente, e nomina i revisori dei conti per l' anno corrente, scegliendoli fra i consiglieri estranei alla Giunta. Nella sessione di primavera, rivede e stabilisce le liste elettorali, esamina il conto amministrativo dell'anno decorso sopra il rapporto dei revisori, e delibera sulla sua approvazione. In questa discussione del conto il sindaco e la Giunta possono prendere parte alla discussione, ma si ritirano alla votazione: e il Consiglio elegge per questo affare un presidente temporaneo.

Promiscuamente, nell'una e nell'altra sessione, il Consiglio delibera intorno ai suoi ufficii, stipendii delle cariche, nomine sospensioni e licenziamento degl'impiegati, maestri, esattori, medici ecc.; agli acquisti, all'accettazione di doni e lasciti, alienazioni, liti da promuovere, prestiti da contrarre, impiego di capitali e simili ; ai regolamenti dei beni patrimoniali, d' igiene, di edilità e polizia locale ; all' uso dei beni comunali, alla costruzione di cimiteri, di strade e opere pubbliche, alle maggiori spese, allo storno dei fondi da una ad altra categoria del bilancio, ai dazii ed im-

poste da stabilirsi o modificarsi ed ai regolamenti relativi, e in genere su tutti gli altri obbietti proprii dell'amministrazione municipale, che non sono dalla legge attribuiti alla Giunta od al Sindaco.

Ma se il Consiglio ha tutta la pienezza delle attribuzioni municipali, la legge non ha voluto mancar di prescrivere alcune norme a cui l' amministrazione dee conformarsi.

Difatti in ogni comune si deve formare esatto inventario de' beni mobili ed immobili, come titoli, atti e scritture che riguardano il patrimonio ; i quali inventarii, riveduti ad ogni cambiamento di sindaco e ad ogni variazione del patrimonio comunale, sono trasmessi per copia al prefetto o sottoprefetto.

I beni comunali per regola si danno in affitto. Il godimento in natura fra gli abitanti è un'eccezione permessa in casi speciali, e un regolamento è richiesto che ne determini l' uso.

I beni incolti devono alienarsi, e i capitali disponibili d' ogni specie, impiegarsi, ma è vietato l'acquisto di titoli dei debiti pubblici esteri.

Quanto alle spese, il legislatore non ha voluto lasciare in tutto all' arbitrio dei Comuni la scelta di esse. Le ha perciò distribuite in *obbligatorie* e *facoltative*. L' art. 111 della legge stabilisce le prime, che riguardano gli ufficii, gli stipendii, le riscossioni e i pagamenti, il servizio sanitario, la conservazione del patrimonio e il pagamento dei debiti, le manutenzioni delle strade comunali e le opere pubbliche necessarie, la costruzione dei porti e fari, acquidotti, cimiteri ; la istruzione elementare, l' illuminazione, i registri dello stato civile, la raccolta delle leggi, le elezioni, le quote di concorso alle spese consorziali, la custodia dei detenuti, la polizia locale, ed altre che leggi speciali impongano ai Comuni.

Quanto alle entrate, se i beni patrimoniali che i Comuni posseggono non bastano ai bisogni, la legge loro consente 1° d' istituire dei dazii sulla consumazione locale di commestibili, bevande, combustibili, materiali da costruzione, foraggi, strame e simili, senza vietare o imporre il libero passaggio di queste merci pel Comune, o il dazio lascerebbe la sua qualità di colpire il con-

sumo locale; 2° di dare in appalto con privativa i dritti di pesi e misure pubbliche dei cereali e del vino, nonchè l'affitto dei banchi pubblici in occasione di fiere o mercati; 3° d'imporre tassa proporzionata di spazii ed aree pubbliche; 4° d'imporre una tassa sulle bestie da tiro, da sella o da soma e su' cani che non sono esclusivamente destinati alla custodia degli edifizii rurali e delle gregge; 5° di far sovrimposte alle contribuzioni dirette (1).

In caso di silenzio per parte del Comune sull'adozione di una imposta speciale, si supplisce al difetto di rendita con la sovrimposta alle contribuzioni dirette. Da ultimo, le alienazioni, locazioni ed appalti di cose ed opere, il cui valore complessivo e giustificato sorpassa le lire 500, si fanno all'asta pubblica, colle forme stabilite per l'appalto delle opere dello Stato. Ma il prefetto può permettere, giudicandolo opportuno, di far seguire per eccezione siffatti contratti a licitazione o trattativa privata.

CAPO X.

DELLA GIUNTA E DEL SINDACO.

La Giunta è un consiglio ristretto permanente che, con a capo il sindaco del Comune, rappresenta il Consiglio comunale nell'intervallo delle sue funzioni, ed è il potere esecutivo nell'amministrazione municipale.

L'istituzione delle Giunte comunali è assai antica nella costituzione dei Comuni. Mantenuta generalmente presso i popoli germanici, essa venne a sparire nel nuovo ordinamento amministrativo francese, creato in massima parte dal primo Napoleone.

Il sindaco e gli aggiunti concentrarono i poteri esecutivi del Comune, conforme al principio generale che il deliberare è opera dei collegi, ma l'eseguire di agenti singoli.

Certamente, quando i sindaci sieno creati dal Governo, il mu-

---

(1) Vedi anche il Decreto 28 giugno 1866 sulla tassa per vetture e domestici; e i Decreti 28 giugno e 30 giugno detto anno per la sovrimposta sui terreni, fabbricati, e ricchezza mobile.

nicipio, in quest'ordinamento francese, nel suo capo ed amministratore principale è sempre assorbito dal Governo. Nulladimeno il principio che l'esecuzione va confidata ad un individuo, il quale così è veramente e pienamente responsabile e distinto dal potere deliberante, viene ad essere mantenuto; e noi più volte insistemmo sulla rettitudine di siffatto principio. È un progresso organico, in materia di amministrazione, questa distinzione dell'eseguire e del deliberare, e la doppia natura di organi che ne consegue, gli uni individui e gli altri collettivi: onde, senza violare la regola, la riforma organica comunale, non che consistere nel creare collegi esecutivi, che fecero già mala pruova, sta veramente, oltre a tutto quello che sopra discorremmo, nel dare agli amministratori attivi del Comune un' origine locale ed una maggiore indipendenza. Quando il sindaco fosse nominato dal Consiglio municipale, e le sue attribuzioni fossero segnate con precisione e ristrette entro i confini della pura esecuzione ed ordinaria amministrazione; quando un severo conto della sua gestione fosse renduto al Consiglio, non si vede perchè dovesse intervenire in siffatta esecuzione un collegio, di cui il sindaco non è che semplice presidente. La ragione e l'esperienza dimostrano che o nelle Giunte si formano delle maggioranze ostili al loro capo, e così una lotta s'impegna che incaglia e danneggia il corso normale dell'amministrazione e termina in crisi più o meno gravi; ovvero un sindaco maggioreggia e si trae dietro per le sue personali qualità la Giunta (che è il caso più fortunato), e così viene a chiarirsi, se non il danno, l'inutilità della Giunta.

Certo è che nel Belgio medesimo, da cui togliemmo in prestito questa istituzione della Giunta, anzi quasi intero l'ordinamento locale, gli scrittori non si lodano di essa (1). Ed invero quei mo-

---

(1) De Fooz, *Droit admin. belge, tom. I, tit. I.* § 3. È da notare altresì che il collegio del borgomastro e scabini nel Belgio è tutto nominato dal re, ed ha funzioni governative ed amministrative. Invece di un unico sindaco, vi ha come un collegio di sindaci. Nella quale organizzazione, malgrado i suoi sconci, vi ha più omogeneità che non nelle nostre Giunte, dove ad assessori eletti dal Consiglio presiede un sindaco, che solo ha

tivi che poterono nell' organamento provinciale far deviare dai principî e indurre il legislatore ad ammettere le deputazioni permanenti, non sussistono più nell' amministrazione comunale.

Imperocchè le deputazioni, scusando nel Belgio i consigli di prefettura, non solo intendono a segregare gli organi locali dai governativi nell' amministrazione della provincia, ma hanno una propria funzione, come vedemmo, di tutela verso i comuni e i pubblici stabilimenti, alla quale è in tutto estraneo il Consiglio provinciale. Per contrario la Giunta nè dee contrapporsi ad autorità governative, nè ha altre attribuzioni fuori quella di amministrare ed eseguire le deliberazioni del Consiglio. Il quale ufficio potendosi perfettamente adempiere dal sindaco, guadagnando in celerità in efficacia e in guarentigia l' amministrazione ordinaria; è manifesto che questi collegi ristretti amministranti, massime nei nostri Stati, non han ragione di sussistere. Tutt'al più nelle grandi città, dove gli affari sono moltiplici e gravi, il sindaco potrebbe, nel seno del Consiglio, scegliere alcuni assessori perchè lo aiutino, consiglino, e preparino i maggiori negozî da sottoporre al Consiglio, sempre però restando egli solo libero esecutore e giudice del da fare, acciò non vengano menomate l' energia e libertà dell' esecuzione, nè la responsabilità dell' agente.

Venendo ora a dire della Giunta, com'è costituita per le nostre leggi, è il Consiglio comunale che l' elegge nel suo seno a maggioranza assoluta di voti. I suoi membri, chiamati assessori, sono al numero di dieci, con quattro supplenti nei comuni che han più di 250 mila abitanti; di otto e quattro supplenti, nei comuni con più di 60 mila; di sei, nei comuni di 30 mila, di quattro in quelli con più di 5 mila, di due negli altri, oltre due supplenti, in tutti questi altri casi.

Ogni anno la Giunta si rinnova per metà; ma i membri uscenti sono rieleggibili.

---

il doppio carattere di organo governativo e di amministratore. Gli scabini, in piccol numero, tutti scelti, col borgomastro, dal Governo, e rimunerati, possono avere più compattezza ed energia, benchè abbiano in verità più aria di pubblici funzionari che di amministratori.

La Giunta rappresenta il Consiglio comunale nell'intervallo delle sue riunioni, e interviene alle funzioni solenni. Veglia al regolare andamento dei servizi municipali, mantenendo ferme le deliberazioni del Consiglio.

Le attribuzioni della Giunta si riducono a tre classi; cioè preparare gli atti del Consiglio, amministrare in via esecutiva e conforme al deliberato del Consiglio, e deliberare eccezionalmente nei casi di urgenza, come se fosse il Consiglio,salvo a darneimmediato avviso al prefetto e riferirne alla prossima adunanza del Consiglio.

Alla prima specie appartiene, per esempio, il preparare i ruoli delle tasse ed oneri comunali, formare il progetto dei bilanci, proporre i regolamenti da deliberarsi in Consiglio e tutte le altre deliberazioni necessarie.

Alla seconda specie appartiene il fissare il giorno per l'apertura delle sessioni ordinarie e straordinarie del Consiglio; nominare e licenziare a proposta del sindaco i servienti del Comune ; il deliberare sulle spese impreviste e sullo storno degli articoli di una stessa categoria del bilancio, conchiudere le locazioni ed i contratti, le cui basi furono stanziate dal Consiglio o sono obbligatorie per legge, il formare le liste elettorali, partecipare alle operazioni di leva, dichiarare i prezzi delle vetture, barche e del corso pubblico permanente interno, nonchè quelli per le opere dei facchini, servitori di piazza e simili, e promuovere le azioni possessorie.

Le deliberazioni della Giunta sono votate con la maggioranza assoluta della metà dei membri che la compongono. Ma i votanti debbono essere, compreso il sindaco, almeno tre.

Ogni anno essa rende al Consiglio un conto della sua gestione e del modo onde i servizii furono eseguiti sotto la sua direzione. In questo conto i membri della Giunta sono solidali : il che invece di afforzare la responsabilità la scema o distrugge in pratica.

Passando ora al sindaco, la legge lo chiama capo dell' amministrazione comunale ed uffiziale del Governo. Egli solo ha quest' ultima qualità; ma convien dire che, quanto all'amministrazione attiva, dovendo egli concorrere con la Giunta alla esecuzione degli affari, è più un coamministratore, che il vero e libero amministratore del Comune.

Per accordare la nomina di questa carica con la doppia qualità succennata, la legge l' ha rimessa al Re, il quale sceglie per tre anni il sindaco, ma fra i consiglieri comunali, e può confermarlo dopo i tre anni, se ei conserva la qualità di consigliere. Ci pare inutile quasi di qui ripetere che quando il Comune potesse organarsi in modo più naturale, il suo capo e primo amministratore non dovrebb' essergli imposto dal Governo. Le difficoltà per trovare un sindaco sarebbero praticamente minori, quando lo dovesse nominare il Consiglio; e le facoltà governative attribuite al sindaco non essendo di natura così gelosa nè di tal peso da mettere a pericolo lo Stato in una cattiva nomina ; il temperamento preso dalla legge, che a prima giunta pare il migliore, potrebbe far luogo alla intera elezione locale. D' altra parte, sia che il Governo si riserbi il dritto di approvare o no la scelta del Consiglio, la facoltà che ha di sospendere i sindaci, e di accorrere con tutti i mezzi di cui può disporre ai possibili disordini causati da un cattivo sindaco, non lascia luogo ad apprensioni di sorta su questo punto. È per tutt'altre vie, come già notammo, che deve equilibrarsi ed ordinare la libertà dei Comuni, ed è in altri modi, che non sia la creazione spesso sbagliata di sindaci governativi, che si può ottenere l'accordo intimo e normale dei Comuni e dello Stato.

Il sindaco, perchè solo organo governativo nel Comune, è solo a prestare giuramento ed ha dei distintivi determinati da un reale regolamento.

Le sue funzioni, come capo dell' amministrazione si riducono a spedire gli avvisi per la convocazione del Consiglio, che egli presiede; a convocare e presedere la Giunta, distribuire gli affari fra gli assessori e vegliare alla loro spedizione ; a proporre le materie da trattarsi nel Consiglio o nella Giunta, ad eseguire le deliberazioni del Consiglio e della Giunta, e firmare gli ordini ed atti relativi; a stipulare i contratti, provvedere alla osservanza dei regolamenti, rilasciare attestati di notorietà, stati di famiglia, certificati di povertà, attendere alle operazioni censuarie, rappresentare il Comune in giudizio, sovrintendere agli uffizi, sospendere gli impiegati comunali, assistere agl'incanti e fare insomma tutti gli atti di pura amministrazione, non devoluti al Consiglio nè alla Giunta,

Quale ufficiale del Governo il sindaco, sotto la direzione delle autorità superiori, è incaricato della pubblicazione delle leggi, ordini e manifesti governativi; della tenuta dei registri dello stato civile; di provvedere agli atti necessarî e a lui commessi, nell'interesse della pubblica sicurezza o igiene pubblica; di curare la tenuta del registro di popolazione; di vigilare all'ordine pubblico; d'informare le autorità superiori di qualunque evento che interessi il medesimo, e in genere di compiere tutti quegli atti che le leggi gli commettono. Gli assessori o consiglieri che suppliscono al bisogno il sindaco sono pure riguardati quali ufficiali del Governo, e godono di quella garentia comune ai sindaci, ai sottoprefetti e prefetti.

Nei casi di urgenza, il sindaco ha pure facoltà di emanare provvedimenti intorno alla sicurezza ed igiene pubblica, e di fare eseguire gli ordini relativi a spese degl'interessati. Questa nota, sentito l'interessato, è resa esecutiva dal prefetto, e rimessa all'esattore che la riscuote co' privilegi e nei modi fiscali.

Come vigilatore delle contravvenzioni ai regolamenti comunali che è tenuto di far eseguire, dopo che un agente del comune o della forza pubblica avrà accertato con giuramento nelle 24 ore la contravvenzione avvenuta, o anche prima, il sindaco chiama innanzi a sè i contravventori e la parte lesa, per tentare la conciliazione. Il verbale di conciliazione, sottoscritto dalle parti e dal sindaco, esclude ogni procedimento. Se non vi è parte lesa, il contravventore può fare oblazione nell'interesse pubblico. Se non riesce la composizione, i processi verbali asseverati sono rimessi al pretore pel giudizio sulla contravvenzione.

Il sindaco è sostituito o per virtù della legge o per sua scelta. In caso di assenza o impedimento del sindaco o dell'assessore delegato, ne fa le veci l'assessore anziano, e in mancanza di assessori il consigliere anziano.

Nei comuni divisi in frazioni o borgate il sindaco può delegare, per comodità, le sue funzioni ad un consigliere, e in difetto a qualche elettore residente nella frazione.

Nei comuni maggiori di 60 mila abitanti, che sieno divisi o giovi dividere in quartieri, può il sindaco medesimamente delegare

le sue funzioni come sopra, e associarsi degli aggiunti presi fra gli eleggibili, sempre con l' approvazione del prefetto.

Nelle borgate o frazioni con patrimonio e spese separate, un delegato del sindaco, nominato come sopra, vi eserciterà le funzioni di agente governativo e di esecutore delle deliberazioni del Consiglio e della Giunta. Nella sessione di primavera questo delegato è tenuto di far rapporto sulle condizioni e bisogni della borgata; il qual rapporto vien trasmesso al prefetto.

I sindaci possono esser rimossi dal Re. Potranno esser sospesi dal prefetto, che ne riferisce subito al ministro dell'interno per gli ordini del Re.

CAPO XI.

DELL' INGERENZA GOVERNATIVA NELL' AMMINISTRAZIONE COMUNALE.

Non è mestieri di qui ripetere le ragioni per cui alcuni più importanti atti dell' amministrazione comunale vogliono sottoporsi ad un' approvazione superiore. Epperò brevemente diremo in quanti modi questa ingerenza governativa si esercita per le leggi in vigore.

Già in genere avvertimmo che ad una doppia specie di tutela, se così vuol chiamarsi, è soggetta l' amministrazione comunale: l' una che si può ben dire giuridica o politica; l' altra, economica e più veramente tutelatrice degl'interessi del luogo e dell'ente sottoposto. In altri termini, la prima è quella che lo Stato esercita difendendo sè stesso e le sue leggi generali; la seconda, quella che tutelando direttamente l'ente morale sottoposto, tutela mediatamente anche lo Stato, di cui ogni comune è un membro più o meno importante.

La prima specie di tutela o d' ingerenza governativa si esercita in modo ordinario o straordinario. L' ordinaria consiste in quella continua sopravveglianza delle autorità governative sugli atti delle autorità municipali, per vedere se essi sono seguiti in conformità delle leggi.

In virtù di questa continua ispezione superiore i processi verbali delle deliberazioni dei Consigli e delle Giunte comunali, che

non sieno di mera esecuzione di provvedimenti già deliberati, nonchè i ruoli delle entrate comunali, sono trasmessi dai sindaci ai prefetti o sottoprefetti negli otto giorni dalla loro data, ritirandosi ricevuta della spedizione.

Il prefetto o sottoprefetto esamina se la deliberazione è regolare nella forma e contraria o no alla legge. Quando uno dei detti vizii vi sia, a giudizio dell'autorità rivedente, essa ne sospende la esecuzione con decreto motivato, il quale dev'essere al più presto comunicato all' amministrazione comunale, ed al prefetto se è il sottoprefetto che ha sospeso la deliberazione.

Il prefetto, sentito il consiglio di prefettura, dichiara se vi è luogo ad annullamento della deliberazione sospesa. Ma questa decisione non può più prendersi, scorsi trenta giorni dalla data della ricevuta.

Se invece il prefetto o sottoprefetto non vedono alcun vizio nella deliberazione, la rimandano al Comune, munita di un semplice *Visto*.

È anche esecutoria la deliberazione, benchè non siasi rimandata col *Visto*, se sono scorsi quindici giorni dalla data della ricevuta e la deliberazione non fu sospesa. Il qual termine è di un mese dalla ricevuta pei bilanci, e di due mesi per i conti consuntivi.

Quanto alla ingerenza straordinaria, essa sviluppasi in più casi. Se il Consiglio comunale ha trascurato di fare nel bilancio quelle allocazioni necessarie per le spese obbligatorie, spetta il farlo alla Deputazione provinciale, udito il Consiglio comunale.

Quando la Giunta municipale non ispedisca i mandati, o non dia esecuzione alle deliberazioni approvate, ovvero essa ed il Consiglio comunale non compiano le operazioni fatte obbligatorie dalla legge; provvede la Deputazione provinciale, salvo quelle concernenti l' amministrazione della provincia.

Parimente quando gli uffizi comunali omettono o trascurano di disbrigare i servizii loro affidati, il prefetto o sottoprefetto può inviare, a spese del municipio, un commissario sul luogo per la spedizione degli affari in ritardo.

In fine (ed è questa fra le più gravi attribuzioni del Governo,

al cui esercizio converrebbe porre alcune salutari condizioni), l'amministrazione comunale può esser disciolta dal Governo e venire affidata provvisoriamente ad un delegato straordinario del Re, a carico dell' erario comunale. Questo delegato esercita le attribuzioni della Giunta municipale, e presiede l'ufficio provvisorio per le nuove elezioni, da farsi entro tre mesi dallo scioglimento.

Quanto alla tutela economica, essa è esercitata verso quelle deliberazioni delle autorità comunali che bisognano di approvazione per esser valide. Generalmente è necessaria l'approvazione superiore in tutti quegli atti che o possono offendere l'economia generale dello Stato, ovvero sminuire e danneggiare la vita e le sostanze dell' intero Comune.

Sono quindi sottoposte all' approvazione della Deputazione provinciale quelle deliberazioni che riguardano l' alienazione d' immobili, di titoli del Debito pubblico, di semplici titoli di credito o di azioni industriali, la costituzione di servitù e contrattazione di prestiti; l' acquisto di azioni industriali e gl' impieghi di danaro, quando non s' inverta in compra di stabili, mutui con ipoteca, o verso la Cassa dei depositi e prestiti, o in acquisto di fondi pubblici dello Stato o di buoni del Tesoro, e le locazioni oltre i dodici anni. Sono anche da approvarsi dalla Deputazione le spese che vincolano i bilanci per più di cinque anni; i cambiamenti nella classificazione delle strade od i progetti per l'apertura e ricostruzione delle medesime, previo il parere degli ufficiali del genio civile della provincia a termini di legge; l' istituzione di fiere e mercati, e regolamenti di uso ed amministrazione de' beni del comune e delle istituzioni da esso amministrate, in caso di opposizione degl' interessati.

I regolamenti dei dazi ed imposte comunali, nonchè quelli d' igiene, edilità e polizia locale, approvati dalla Deputazione, sono trasmessi dal Prefetto al Ministro competente, il quale udito il Consiglio di Stato può annullarli in tutto o in parte, in quanto sien contrarii alle leggi e ai regolamenti generali.

Sono approvabili dalla sola Deputazione provinciale: l'introduzione dei pedaggi, e le deliberazioni che aumentino l' imposta, ove siavi reclamo di contribuenti che insieme paghino il decimo

delle deliberazioni dirette imposte al Comune. Questo reclamo dee prodursi almeno venti giorni prima che la deliberazione diventi esecutiva.

In fine, quanto alle liti, nessun Consiglio comunale può intentare in giudizio un'azione per dritti su beni immobili, o aderire ad una domanda sui medesimi dritti, senza autorizzazione della Deputazione provinciale. Gli amministratori comunali che imprendano ò sostengano lite, che ai termini della legge non abbia ottenuto autorizzazione, rispondono in proprio delle spese e dei danni cagionati dal giudizio.

Quando è il caso di negare o sospendere l'approvazione, il prefetto o la deputazione ne fanno conoscere i motivi ai consigli comunali, e sulle repliche di queste procedono alla decisione. Possono anche ordinare delle indagini credute necessarie, a spese del Comune.

Contro le decisioni delle deputazioni provinciali i prefetti e i consigli comunali possono ricorrere al governo del Re, il quale provvede con decreto reale e sentito il Consiglio di Stato.

Io pongo qui fine alla esposizione dell' amministrazione locale, che è bene la parte più rilevante di tutto l' ordinamento amministrativo, perchè tocca da tanti lati all' edifizio costituzionale dello Stato. I punti principali della vigente legge provinciale e comunale da noi accennati, messi a confronto dei principii innanzi esposti, pongono in grado, chiunque si fa con attenzione a studiare questa materia, di osservare quali vie restano ancora a conciliare l' autonomia e la libertà degli organi locali con l' ordinamento e la prosperità di tutto lo Stato. Il problema a risolvere è appunto di evitare insieme l'accentramento burocratico che assidera ogni vita locale, e quella anarchica indipendenza dei subcentri che mena a pronta rovina questi nuclei importanti di vita sociale e politica. Per risolvere il qual problema, noi crediamo che alla provincia ed al Comune convien dare la propria forma e riconoscere il proprio ufficio. Spetta poi alla politica generale più che all' amministrazione d' investigare e stringere quei nessi organici, che pur vi sono, fra i comuni o le province e lo Stato. Lasciamo cioè agli statisti il considerare che se le rappresentanze provinciali e comunali

deono fondarsi sui bisogni ed interessi costituiti dei subcentri territoriali, la rappresentanza generale e politica, per essere anche essa organata e adeguata al suo fine, dee consertarsi con questi subcentri, che sono pure gli elementi dello Stato. Il criterio dell' astratta popolazione, presa fin qui a base delle rappresentanze di ogni specie, non sarà mai atto a generare un vero sistema di libere istituzioni; perchè il numero non è la libertà ma la forza, e la forza non partorisce altre forme di reggimento sociale che il dispotismo o l' anarchia.

FINE DEL PRIMO VOLUME.

INDICE

DEL PRIMO VOLUME